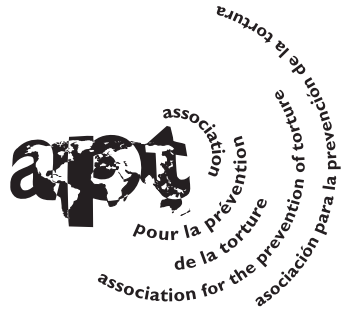


# VODIČ



## Uspostavljanje i određivanje Nacionalnih mehanizama za prevenciju torture

U okviru Opcionog protokola  
uz UN Konvenciju protiv torture



# **Uspostavljanje i određivanje Nacionalnih mehanizama za prevenciju torture**

**U okviru Opcionog protokola  
uz UN Konvenciju protiv torture**

Asocijacija za prevenciju torture  
Ženeva  
Oktobar 2006



# Sadržaj

<b>1 Uvod</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Proces odlučivanja o Nacionalnim mehanizmima za prevenciju</b> .....	<b>16</b>
2.1 Uvod .....	17
2.2 Transparentnost i uključenost .....	17
2.3 Informacije .....	19
2.4 Preporuke APT-a .....	21
<b>3. Svrha i mandat</b> .....	<b>22</b>
3.1 Sistem redovnih posjeta .....	23
3.1.1 Preventivne posjete .....	23
3.1.2 Redovne posjete.....	25
3.1.3 Sistem posjeta .....	25
3.1.4 Preporuke APT-a.....	26
3.2 Posjete čemu? .....	27
3.2.1 Uvod .....	27
3.2.2 Nadležnost i kontrola .....	28
3.2.3 Neslužbena pritvorska mjesta .....	30
3.2.4 Preporuke APT-a .....	33
3.3 Mandat .....	34
3.3.1 Konstruktivan dijalog zasnovan na posjetama.....	34
3.3.2 Napredak ka međunarodnim standardima.....	36
3.3.3 Dodatna ovlaštenja .....	36
3.3.4 Preporuke APT-a .....	38
3.4 Učestalost posjeta .....	39
3.4.1 Uvod .....	39
3.4.2 Vrste posjeta .....	39
3.4.3 Učestalost za različita pritvorska mjesta .....	42
3.4.4 Preporuke APT-a .....	45
<b>4. Nezavisnost</b> .....	<b>47</b>
4.1 Uvod .....	48
4.2 Nezavisne osnove .....	49
4.3 Nezavisni članovi i osoblje .....	49
4.4 Postupak izbora .....	51
4.5 Privilegije i imuniteti .....	53
4.6 Finansijska nezavisnost.....	57
4.7 Preporuke APT-a .....	59

<b>5. Članstvo .....</b>	<b>61</b>
5.1 Stručnost .....	62
5.2 Ravnoteža polova i etnička i zastupljenost manjina .....	63
5.3 Preporuke APT-a .....	64
<b>6. Garancije i ovlaštenja u pogledu posjeta .....</b>	<b>65</b>
6.1 Pristup svim pritvorskim mjestima .....	66
6.1.1 Pristup svim djelovima bilo kog pritvorskog mjesta .....	66
6.1.2 Izbor mjesta koja će se posjetiti .....	67
6.1.3 Nenajavljene posjete.....	67
6.2 Pristup informacijama .....	70
6.3 Pristup ljudima .....	72
6.4 Zaštita pritvorenika, službenika i drugih lica .....	74
6.5 Preporuke APT-a .....	75
<b>7. Preporuke nacionalnog mehanizma i njihova implementacija .....</b>	<b>77</b>
7.1 Preporuke nacionalnog mehanizma .....	78
7.2 Izvještaji .....	81
7.3 Preporuke APT-a .....	83
<b>8. Nacionalni mehanizmi za prevenciju i nacionalni civilni sektor .....</b>	<b>84</b>
<b>9. Nacionalni mehanizmi na međunarodnom nivou .....</b>	<b>88</b>
Preporuke APT-a: .....	90
<b>10. Izbor organizacione forme .....</b>	<b>92</b>
10.1 Uvod .....	93
10.2 Novo ili postojeće tijelo?.....	93
10.2.1 Pregled .....	93
10.2.2 Nacionalne komisije za ljudska prava .....	97
10.2.3 Ombudsman i Kancelarije javnog branioca .....	98
10.2.4 Nevladine organizacije .....	99
10.2.5 Nezavisne spoljne inspekcije za zatvore .....	100
10.2.6 Pravosudne kancelarije.....	101
10.2.7 Nezavisne šeme za posjetu bazirane na zajednici.....	102
10.2.8 Preporuke APT-a .....	104
10.3 Višestruki mehanizmi.....	104
10.3.1 Geografske ili tematske osnove.....	104
10.3.2 Konzistentcija i koordinacija .....	106
10.3.3 Preporuke APT-a .....	110

**Zaključak ..... 112**

Opcioni protokol uz konvenciju protiv torture i drugih surovih,  
nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka..... 116

PREAMBULA..... 117

**PRVI DEO** OPŠTI PRINCIPI ..... 118

**DRUGI DEO** PODKOMITET ZA PREVENCIJU ..... 119

**TREĆI DEO** MANDAT PODKOMITETA ZA PREVENCIJU ..... 121

**ČETVRTI DEO** NACIONALNI MEHANIZMI ZA PREVENCIJU..... 124

**PETI DEO** DEKLARACIJA..... 126

**ŠESTI DEO** FINANSIJSKE ODREDBE..... 126

**SEDMI DEO** ZAVRŠNE ODREDBE ..... 127

Principi vezani za status i funkcionisanje nacionalnih  
institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava ("Pariški principi") [izvodi] ..... 132

**Annex I ..... 113**

**Annex II ..... 129**



# Predgovor

Asocijacija za prevenciju torture (APT) je međunarodna nevladina organizacija posvećena sprječavanju torture i lošeg postupanja širom svijeta. APT posebno promovise uspostavljanje preventivnih kontrolnih mehanizama kao što su posjete pritvorskim mjestima od strane nezavisnih eksperata. U tom cilju, APT je odigrala ključnu ulogu u realizaciji Opcionog protokola uz UN Konvenciju protiv torture (OPCAT).

Ovaj Vodič ima za cilj da pruži komentare odredbi Opcionog protokola u pogledu nacionalnih mehanizama za prevenciju torture (NPM), sa mišljenjem i preporukama Asocijacije o zahtjevima za efikasno uspostavljanje i funkcionisanje ovih tijela. Ova pomoć je prevashodno namijenjena relevantnim domaćim akterima, bilo da su predstavnici vlasti ili civilnog sektora, uključenim u proces određivanja Nacionalnog mehanizma za njihovu zemlju. Pri tome ovaj vodič podrazumijeva određeni nivo poznavanja OPCAT-a i nije zamišljen kao opšte i prvo predstavljanje instrumenta<sup>1</sup>.

Raniji, uopšteniji, vodič APT-a o uspostavljanju nacionalnih mehanizama za prevenciju (dokument pripremljen od strane Debre Long i Sabine Oberson u Novembru 2003, koji je kasnije prerađen za publikaciju iz 2004: Priručnik za prevenciju) je bio pripremljen nedugo nakon usvajanja OPCAT-a od strane Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija 2002. godine. U međuvremenu se mnogo toga dogodilo. U vrijeme pisanja ovog vodiča OPCAT je stupio na snagu (juna 2006) i prve zemlje potpisnice ubrzano rade na uspostavljanju svojih nacionalnih mehanizama za prevenciju. Impuls za dalje ratifikacije nastavlja da raste. Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava, države potpisnice i NVO-i se pripremaju za izbore, prve sjednice i inicijalne posjete Međunarodnog Podkomiteta.

U ovom novom i dinamičnom kontekstu, APT često dobija zahtjeve za sveobuhvatnu tehničku pomoć i veoma precizna pitanja o značenju i praktičnoj primjeni pojedinih odredbi OPCAT-a u pogledu nacionalnih mehanizama. Iz tog razloga smo pripremili ovaj novi, detaljniji, izvještaj kako bi pomogli nacionalnim akterima u pronalaženju rešenja za mnogo izazova sa kojima se mogu susresti prilikom određivanja svojih

---

1 Za opštiji uvod u Opcioni protokol, pogledaj: «Opcioni protokol uz UN Konvenciju protiv torture i drugog surovog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kazni: Priručnik za prevenciju» (Ženeva/Kostarika 2005), koga su objavile Asocijacija za prevenciju torture i Međuamerički Institut za ljudska prava, koji se može naći na web sajtu: [www.apt.ch](http://www.apt.ch)



nacionalnih mehanizama za prevenciju. Ovdje su takođe i teme za koje se od Međunarodnog podkomiteta očekuje da će ih obraditi i razviti ekspertizu u narednim godinama.

Veoma često nacionalne aktere interesuje šta druge zemlje rade u smislu implementacije odredbi OPCAT-a koje se odnose na nacionalne mehanizme. U tom smislu, ovaj vodič je dopunjen sa “Izveštajem o stanju Nacionalnih mehanizama u pojedinim zemljama” koji se redovno ažurira a koji se može naći na web sajtu Asocijacije: [www.apr.ch/npm](http://www.apr.ch/npm). Iako pregled uporednih iskustava može biti izuzetno koristan u predstavljanju različitog broja pristupa ovom problemu, uključivanje već postojećih nacionalnih tijela ili nacionalnih mehanizama koje predlaže određena država, u ovu publikaciju ili u izvještaj o stanju, ne treba posmatrati kao odobrenje od strane Asocijacije da takvo tijelo, odnosno mehanizam zadovoljava sve kriterijume predviđene OPCAT-om.

Valja napomenuti da se ovaj vodič fokusira na sam proces uspostavljanja nacionalnih mehanizama. Praksa koju bi nacionalni mehanizmi trebali da sprovede i prate nakon njihovog uspostavljanja je samo indirektno razmatrana u ovom vodiču. Detaljniji opis i preporuke o metodologiji se mogu naći u posebnoj publikaciji Asocijacije: Nadzor nad pritvorskim mjestima: praktičan vodič 2004. Ovaj i mnogo drugih praktičnih izvora su, na raznim jezicima, dostupni na web stranici Asocijacije: [www.apr.ch](http://www.apr.ch).

Na kraju, želio bih da se zahvalim mojim kolegama iz Asocijacije za prevenciju torture, kao i drugim – uključujući Debru Long, Antenora Hallo de Wolfa, i Elinu Steinerte – koji su pregledali i dali svoje komentare na različite nacрте ranijih tekstova.

Matt Pollard  
Pravni savjetnik

Asocijacija za prevenciju torture  
Ženeva, Oktobar 2006

Uvod

1

---

## Preambula

Države potpisnice ovog Protokola, (...)

Ubijedene da su potrebne dalje mjere radi postizanja ciljeva Konvencije protiv torture (...) i radi jačanja zaštite lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka

Podsjećajući da članovi 2 i 16 Konvencije obavezuju svaku državu potpisnicu da preduzme djelotvorne mjere radi sprečavanja torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka na čitavoj teritoriji pod njenom nadležnošću,

Potvrđujući da države imaju primarnu odgovornost za implementaciju ovih članova, da je jačanje zaštite lica lišenih slobode i puno poštovanje njihovih ljudskih prava zajednička obaveza svih, i da međunarodna implementirajuća tela dopunjuju i jačaju nacionalne mere, (...)

Ubijedene da se zaštita lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka može ojačati vansudskim merama preventivnog karaktera zasnovanim na redovnim posjetama pritvorskim ustanovama,

Sporazumjele su se o sledećem, (...)

---

Opcioni protokol uz UN Konvenciju protiv torture (OPCAT)<sup>2</sup> uspostavlja sistem redovnih posjeta pritvorskim mjestima od strane nezavisnih stručnih tijela, u cilju sprečavanja torture i drugih oblika lošeg postupanja. Ovaj novi, dvostruki pristup kombinuje novo međunarodno tijelo (UN podkomitet za prevenciju torture) sa obavezom svake zemlje potpisnice da uspostavi ili odredi svoj sopstveni dopunski nacionalni mehanizam za prevenciju (NPM).

Običajno međunarodno pravo od svake države zahtijeva sprečavanje torture.<sup>3</sup>

---

2 Opcioni protokol uz UN Konvenciju protiv torture i drugog surovog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kazni, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 18. decembra 2002.godine, UN Doc. A/RES/57/199, stupio na snagu 22. Juna 2006

3 Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju, tužilac protiv Furundžije (10. Decembar 1998), Predmet br. IT-95-17/I-T, paragraf 148

Konvencija protiv torture takođe izričito uključuje opštu obavezu za sve zemlje potpisnice da preduzmu efikasne mjere za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kazni.<sup>4</sup> Konvencija protiv torture nadalje predviđa mjere, kao što su inkriminacija i krivično gonjenje torture i zabrana upotrebe informacije dobijenih putem mučenja, koje države potpisnice moraju implementirati u cilju bolje prevencije i kažnjavanja slučajeva torture.

Komitet protiv torture, uspostavljen na osnovu Konvencije, periodično provjerava napredak svake zemlje potpisnice. Ove procjene se prvenstveno zasnivaju na formalnim pisanim izvještajima koje državni organi i nacionalne nevladine organizacije dostavljaju kancelariji Komiteta u Ženevi. Nakon ovoga slijedi razmatranje izvještaja i diskusija na sastancima koje Komitet posebno održava sa predstavnicima vlasti, a posebno sa nacionalnim NVO-ima, koji se takođe održavaju u Ženevi. Neke države potpisnice su takođe ovlastile Komitet da razmatra pritužbe pojedinaca, kojima Komitet odgovara putem pisanih odluka, opet donešenih od strane kancelarije u Ženevi.

Posjete Komiteta teritoriji države članice, koje su moguće samo uz poseban pristanak države, su izuzetno rijetke. Za 20 godina od kada je Konvencija stupila na snagu, Komitet je pokrenuo zvanične istrage iz člana 20 Konvencije, koje mogu uključiti posjete državama, samo u pogledu 5 od 141 države potpisnice.<sup>5</sup>

Uprkos velikom obimu mjera posebno predviđenih Konvencijom protiv torture, i radu Komiteta protiv torture, tortura i drugi oblici lošeg postupanja i dalje postoje. Iz tog razloga je Opcioni protokol razvijen, kako bi obezbijedio još jedno praktično sredstvo koje će pomoći državama u ispunjavanju obaveza koje već imaju po običajnom međunarodnom pravu i samoj Konvenciji. U tom cilju, OPCAT uvodi sistem redovnih posjeta pritvorskim mjestima od strane nezavisnih nacionalnih i međunarodnih eksperata, koje će poslužiti kao osnova za praktičan i konstruktivan dijalog između eksperata koji vrše posjete i nadležnih institucija na institucionalnim i nacionalnim nivoima.

Specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija je objasnio razloge za postojanje OPCAT-a na sledeći način:

Razlog za (Protokol) se zasniva na iskustvu da se tortura i loše postupanje obično dešavaju u izolovanim pritvorskim mjestima,

4 Konvencija protiv torture i drugog surovog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kazni usvojena rezolucijom Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija br. 39/46, 10. decembra 1984.godine, stupila na snagu 26. juna 1987.godine. Pogledaj posebno članove 2(1) i 16. Takođe pogledaj treći paragraf Preambule OPCAT-a.

5 Druge vrste istrage se mogu preduzeti, ali u tom slučaju one moraju ostati poverljive.

gdje se oni koji vrše torturu osjećaju sigurno i van dometa efikasnog monitoringa i odgovornosti. Obzirom da je tortura apsolutno zabranjena svim pravnim sistemima i moralnim kodeksima ponašanja širom svijeta, ona može funkcionisati kao dio sistema samo tamo gdje kolege i pretpostavljeni nad licima koji vrše torturu naredi, tolerišu ili barem opraštaju takvo ponašanje, i u kojima su prostorije u kojima se vrši tortura efikasno zaštišene od spoljnog svijeta. Žrtve torture budu ili ubijene ili zastrašene do te mjere da se ne usude da pričaju o svojim iskustvima. Ukoliko se ipak desi da žrtve prijave torturu, suoče se sa ogromnim poteškoćama u dokazivanju onoga šta im se desilo u izolaciji a, kao osumnjičeni kriminalci, zločinci ili teroristi, njihov kredibilitet se suštinski umanjuje od strane nadležnih organa vlasti. Prema tome, jedini način za razbijanje ovog opasnog kruga je izlaganje pritvorskih mjesta kritici javnosti i stvaranje cijelog sistema, u kome djeluje policija, službenici obezbjeđenja i obavještajci, transparentnijem i odgovornijem spoljnjem nadzoru i kontroli.<sup>6</sup>

Prvi stub pristupa OPCAT-a čini program posjeta koje će sprovesti UN Podkomitet za prevenciju (u daljem tekstu: međunarodni podkomitet ili podkomitet).<sup>7</sup> Pri tome, OPCAT će slijediti praksu Evropskog komiteta za prevenciju torture i Međunarodnog komiteta crvenog krsta, koji imaju slične funkcije već dugi niz godina.<sup>8</sup>

Podkomitet ne mora da traži pristanak države potpisnice ni za jednu posebnu posjetu na teritoriji te države – država potpisnica, prilikom ratifikovanja OPCAT-a, unaprijed daje pristanak. Jednom kad se nađe na teritoriji države potpisnice, međunarodni podkomitet ima pravo, između ostalog, da posjeti bilo koje pritvorsko mjesto, da se kreće slobodno i da obavlja razgovore sa pritvorenima bez prisustva drugih lica.

Kao drugi stub pristupa OPCAT-a, nacionalni mehanizmi za prevenciju (NPM) u svakoj državi potpisnici će vršiti sličan posao sa sličnim garancijama na lokalnom nivou. OPCAT predviđa neke osnovne zahtjeve i kriterije, ali ostavlja određenu fleksibilnost svim državama da kreiraju i NPM u skladu sa njihovim okolnostima. Stoga OPCAT kombinuje periodični nadzor koji će vršiti eksperti sa raznih strana

6 Izvještaj Specijalnog izvjesioca UN-a za torturu, UN Doc. A/61/259 (14. avgust 2006), paragraf 67.

7 Vidi član 2 i poglavlja II i III OPCAT-a

8 Za više detalja o Evropskom komitetu za prevenciju torture i nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kazni pogledaj <http://www.cpt.coe.int>. Za više detalja o Međunarodnom komitetu crvenog krsta pogledaj <http://www.icrc.org>

svijeta, sa mnogo češćim posjetama većem broju pritvorskih mjesta koje će vršiti nacionalni mehanizmi za prevenciju. Nacionalni mehanizmi su takođe izričito ovlašćeni da predlažu i daju primjedbe na postojeće propise ili nacрте propisa.

Naredna poglavlja ovog vodiča pružaju pravne i praktične savjete o velikom broju pitanja koja se mogu postaviti na nacionalnom nivou za vrijeme procesa uspostavljanje ili određivanja nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Vodič je razmatrao sledeća pitanja:

- transparentnost i uključenost u sam proces odlučivanja;
- svrha i mandat,
- nezavisnost,
- kriterijumi za članstvo,
- garancije i ovlašćenja u pogledu posjeta,
- preporuke i njihova implementaciju,
- nacionalni mehanizmi i civilni sektor;
- nacionalni mehanizmi na međunarodnom nivou;
- izbor organizacione forme.



Proces odlučivanja  
o Nacionalnim  
mehanizmima za  
prevenciju

2



---

### Član 3

Svaka država potpisnica će uspostaviti, odrediti ili imati jedno ili više tijela koja vrše posjete radi prevencije torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (u daljem tekstu: nacionalni mehanizam za prevenciju).

### Član 17

Svaka država potpisnica je dužna da ima, odredi ili uvede, najkasnije godinu dana nakon stupanja na snagu ovog Protokola ili nakon njegove ratifikacije ili pristupanja ovom Protokolu, jedan ili više nezavisnih nacionalnih mehanizama za prevenciju torture na unutrašnjem nivou<sup>9</sup>. Mehanizmi koje uspostavljaju decentralizovane jedinice mogu biti određeni kao nacionalni mehanizmi za prevenciju u smislu ovog Protokola, ukoliko su u skladu sa njegovim odredbama.

---

## 2.1 Uvod

Iako se procesi u kojima svaka država odlučuje i određuje svoj nacionalni mehanizam mogu razlikovati od države do države, neke elemente bi uvijek trebalo uključiti. Prvo, proces bi trebao da bude transparentan i da uključuje civilni sektor (posebno NVO-e) i druge relevantne nacionalne aktere. Drugo, svi učesnici u procesu bi trebalo da imaju pristup svim relevantnim informacijama, uključujući “popis” postojećih nacionalnih tijela koja vrše posjete, kao i osnovnim informacijama o svim pritvorskim mjestima u zemlji. Naredne sekcije u okviru ovog poglavlja detaljnije opisuju ove zajedničke elemente.

## 2.2 Transparentnost i uključenost

Da bi rad nacionalnog mehanizma za prevenciju bio efikasan, neophodno je da ga službenici organa vlasti i civilni sektor vide kao vjerodostojno i nezavisno tijelo. Da bi se ovo desilo, sam proces određivanja nacionalnog mehanizma mora biti jasan i transparentan.

---

<sup>9</sup> Po članu 24, države mogu, nakon ratifikacije, da donesu deklaraciju kojom odlažu izvršenje svojih obaveza u pogledu bilo nacionalnih mehanizama za prevenciju bilo Međunarodnog podkomiteta za tri godine, uz mogućnost da Komitet protiv torture dozvoli dalje produženje od dvije godine. Države ne mogu odložiti svoje obaveze u pogledu oboje: i nacionalnih mehanizama i Međunarodnog podkomiteta. Svako odlaganje se mora zahtijevati samo u vrijeme ratifikacije a nikako kasnije.

U raspravama je potrebno uključiti najširi mogući krug relevantnih aktera. Na samom početku, to znači da je potrebno uključiti:

- predstavnike političkog rukovodstva izvršne vlasti i relevantne članove stalne uprave sa tehničkim vještinama (na svim primjenljivim nivoima: lokalnom, regionalnom i/ili nacionalnom),
- nacionalne NVO-e i druge grupe civilnog društva.
- Nacionalne institucije za ljudska prava (npr. komisije za ljudska prava, kancelarije ombudsmana i sl),
- Organizacije koje već vrše posjete pritvorskim mjestima (uključujući inspektorate, sudije, laičke šeme za posjetu zasnovane na zajednici),
- Članove parlamenta uz predstavljanje i opozicije i partija na vlasti,
- U nekim slučajevima regionalne i međunarodne međuvladine i nevladine organizacije.

Organizacije ili pojedince koji će predstavljati civilni sektor bi trebalo odabrati na osnovu konsultacija sa samim civilnim sektorom, a ne kroz jednostranu odluku izvršne vlasti. Iako je veoma važno da vodeće NVO koje se bave ljudskim pravima budu uključene u diskusiju, takođe je potrebno uključiti i druge grupe civilnog sektora kao što su: centri za rehabilitaciju žrtava torture, udruženja rođaka pritvorenih lica, ili dobrotvorne ili vjerske grupe koje rade u pritvorskim mjestima. Veoma je važno da se ne zaboravi da se OPCAT ne odnosi samo na zatvore i policijske stanice, već i na druga mjesta kao što su psihijatrijske ustanove i centri za pritvaranje imigranata.<sup>10</sup> Organizacije koje rade sa posebno ranjivim populacijama bi takođe trebalo uključiti u proces odlučivanja o NPM: npr, one koji rade sa migrantima, azilantima, izbjeglicama, manjinama, ženama, etničkim i kulturnim manjinama, kao i sa licima sa invaliditetom.

U procesu određivanja ili izbora nacionalnih mehanizama za prevenciju mogu se pojaviti slična pitanja ili prepreke u nekoliko država u regionu, i u takvim slučajevima regionalni okrugli stolovi ili konferencije na kojima bi se razmijenile ideje ili strategije mogu poslužiti kao pomoć svakoj zemlji u daljim aktivnostima na određivanju njihovih nacionalnih mehanizama. Regionalne i međunarodne nevladine organizacije i regionalna i međunarodna međuvladina tijela takođe mogu biti korisni učesnici u ovom procesu.

U cilju jačanja kredibiliteta potencijalnog NPM-a, proces odlučivanja o njegovoj

10 Obim mjesta koja su otvorena za posjete će se razmatrati kasnije u Poglavlju 3, sekcija 3.2

formi i identitu bi trebao da bude transparentan. Nadležni organi vlasti bi trebali aktivno da daju publicitet procesu, mogućnostima za učesće, i kriterije, metode i razloge za konačnu odluku.

## 2.3 Informacije

Proces određivanja nacionalnog mehanizma bi trebao početi sa faktičkim “popisom” tijela u zemlji koji već vrše posjete pritvorskim mjestima. Ovaj popis bi trebao da obuhvati barem sledeće aspekte za svako tijelo:<sup>11</sup>

- obim nadležnosti (koje institucije imaju pravo da vrše posjete?);
- struktura (broj članova i osoblja, funkcionalna nezavisnost, lokacije kancelarija);
- ovlašćenja i imunitet (pravo posjete bez prethodne najave, privatni razgovori, pravo na informacije, i sl);
- budžet i metod rada (broj posjeta, njihovo trajanje i učestalost, vrste izvještaja, stepen prihvatljivosti i implementacije preporuka, kako provjeravaju implementaciju i sl).

Svim učesnicima takođe treba obezbijediti procjene okvirnog broja, veličine i lokacija svih pritvorskih mjesta u zemlji kao i tekst Opcionog protokola i objašnjenje kriterija predviđenih ovim Protokolom (kao što je, na primjer, kopija ovog vodiča).

Činjenične informacije o postojećim mehanizmima i pritvorskim mjestima u zemlji će pomoći učesnicima da identifikuju moguće praznine u pokrivenosti pritvorskih mjesta kako je to definisano OPCAT-om<sup>12</sup>, i da ocijene ljudske i finansijske resurse koji će biti potrebni nacionalnom mehanizmu. Sa druge strane, ovo će pomoći učesnicima prilikom odlučivanja da li da uspostave nove institucije ili da odrede neke već postojeće.

11 Detaljnija sredstva za pomoć prilikom procjene ključnih karakteristika postojećih tijela se mogu naći na web stranici: [www.apr.ch/npm](http://www.apr.ch/npm)

12 Obim mjesta koja su otvorena za posjete će se razmatrati kasnije u Poglavlju 3, sekcija 3.2

## 2.4 Preporuke APT-a

---

- Trebalo bi uključiti najširi mogući krug relevantnih aktera, uključujući službenike vlade, civilni sektor, nacionalne institucije za ljudska prava, postojeće institucije koje vrše posjete, poslanike i, u nekim slučajevima, regionalne i međunarodne međuvladine i nevladine organizacije.
  - Vlade bi trebalo proaktivno da daju publicitet procesu, mogućnostima za učešće, kao i kriterijumima, metodima i razlozima za konačnu odluku.
  - Učesnicima u procesu bi trebalo staviti na raspolaganje "popis" (odnosno pregled i procjenu) relevantnih postojećih nacionalnih tijela za posjetu, procjene okvirnog broja, veličine i lokacije pritvorskih mjesta u zemlji i tekst Opcionog protokola i objašnjenja.
-



# Svrha i mandat

# 3

## 3.1 Sistem redovnih posjeta

---

### Član 1

Cilj ovog Protokola je da uspostavi sistem redovnih posjeta mjestima gde se nalaze lica lišena slobode od strane nezavisnih međunarodnih i domaćih tijela, radi prevencije torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

---

Član 1 uspostavlja svrhu i ključne elemente OPCAT-a. Zahtjevi za nezavisnost, sastav i nadležnosti tijela za posjetu su razrađeni u daljim članovima i ovdje će biti razmatrani u okviru poglavlja 4, 5 i 6. Međutim, postoji nekoliko koncepata u članu 1. Opcionog protokola koji nisu direktno objašnjeni nigdje drugo u tekstu Protokola, a to su:

- preventivne posjete
- koje se vrše na redovnim osnovama
- a koje čine dio sveukupnog sistema posjeta.

Već u prvim narednim sekcijama će se početi sa detaljnijim objašnjenjima ova tri koncepta, a u narednim sekcijama ovog Poglavlja će se analizirati obim mjesta koja se mogu posjetiti, mandat koji će biti dat nacionalnom tijelu za posjetu i učestalost posjeta toga tijela.

### 3.1.1 Preventivne posjete

Posjete koje će se vršiti po Opcionom protokolu, po svojoj prirodi treba da budu preventivne. To znači da osnovni cilj posjete treba da bude sprečavanje torture ili lošeg postupanja prije nego se ono desi, kroz dva uzajamno povezana sredstva:

- konstruktivni dijalog sa službenicima, zasnovan na detaljnim preporukama nezavisnih i stručnih analiza pritvorskog sistema uz korišćenje informacija iz prve ruke; i
- zastrašivanje, zasnovano na povećanoj vjerovatnoći otkrivanja slučajeva torture u budućnosti kroz posmatranja iz prve ruke, koja počinioci neće moći lako izbjeći putem prijetnji pritvorenicima da ne dostavljaju formalne pritužbe.

Specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija za torturu je dao sledeće objašnjenje:

Činjenica da nacionalni ili međunarodni eksperti imaju ovlaštenje da posjete svako pritvorsko mjesto u bilo koje vrijeme bez prethodne najave, zatim da imaju pristup zatvorskim registrima i drugim dokumentima, da su ovlašćeni da razgovaraju sa svim pritvorenicima nasamo, kao i da vrše medicinske preglede žrtava torture, svakako imaju veoma snažan zastrašujući efekat. U isto vrijeme, ovakve posjete stvaraju mogućnost nezavisnim ekspertima da ispitaju, iz prve ruke, tretman zatvorenika i pritvorenih lica i opšte uslove pritvaranja... Veliki broj problema proističe iz neadekvatnih sistema koji se veoma lako mogu ispraviti putem redovnih kontrola. Redovnim posjetama pritvorskih mjesta, stručnjaci koji vrše posjete obično uspostave konstruktivan dijalog sa nadležnim organima vlasti, a sve u cilju pružanja pomoći za rješavanje problema.<sup>13</sup>

Zbog svoje preventivne prirode ove posjete se, po svojoj svrsi i metodologiji, razlikuju od ostalih vrsta posjeta koje nezavisna tijela mogu vršiti u odnosu na pritvorska mjesta. Na primjer, "reaktivna" posjeta se pokreće samo nakon što tijelo za pritužbe izvan pritvorskog mjesta dobije specifičnu prijavu nekog prekršaja. Reaktivne posjete, najčešće, prvenstveno nastoje da riješe specifičan problem podnosioca pritužbe, ili da istraže i procesuiraju određeni slučaj u cilju kažnjavanja počinioca.<sup>14</sup> Drugi primjer bi bile "humanitarne" posjete, koje obezbjeđuju dobra ili usluge direktno pritvorenim licima u cilju poboljšanja njihovih uslova pritvaranja ili u cilju rehabilitacije žrtava torture.

Sa druge strane, preventivne posjete su proaktivne, i predstavljaju dio gledanja unaprijed i neprekidnog procesa analize pritvorskog sistema sa svih njegovih aspekata. Multidisciplinarni timovi sačinjeni od nezavisnih eksperata, koji vrše posjete sakupljaju informacije iz prve ruke i razgovaraju sa pritvorenim licima i osobljem u povjerenju. Oni provjeravaju fizičko stanje objekata, pravila i procedure, i adekvatnost službenika obezbjeđenja, a sve u cilju identifikovanja elemenata koji vode ili mogu, u budućnosti, dovesti do uslova ili tretmana koji se svode na akte torture ili lošeg postupanja. Nakon toga se ove informacije upoređuju sa nacionalnim, regionalnim i međunarodnim standardima i najboljom praksom, i na taj način vode ka specifičnim i praktičnim preporukama za organe koji su najboljoj mogućnosti da ih implementiraju (na institucionalnom, regionalnom i/ili nacionalnom nivou). Ove

13 Specijalni izvijestilac UN-a za torturu, Izvještaj za 2006 dostavljen Generalnoj skupštini, UN Doc. A/61/259 (14 Avgust 2006), paragraf 72

14 Reaktivne posjete, kao bočni efekat, mogu takođe doprinijeti prevenciji, kroz povećanje transparentnosti i odgovornosti u pritvorskim mjestima, ali ovo predstavlja drugačiju formu od programa posjeta kojima je prevashodni cilj prevencija.



preporuke predstavljaju osnovu za konstruktivan dijalog sa nadležnim organima. Kasnije rasprave i posjete omogućavaju provjeru implementacije, i daljeg prečišćavanja ili elaboracije, preporuka. Preventivne posjete i dijalog su usmjereni ka postizanju poboljšanja za sve članove pritvorske populacije, za pritvorsko mjesto kao cjelinu i za cjelokupni sistem pritvorskih mjesta u državi.

### 3.1.2 Redovne posjete

Koncept “redovnih” posjeta ukazuje na to da će mehanizam ponoviti svoju posjetu određenom pritvorskom mjestu u određenom vremenu. Ponavljanje je suštinski element bilo koje efikasne šeme kontrole pritvorskih mjesta u cilju prevencije torture i drugih oblika lošeg postupanja. Ponovljene posjete određenim pritvorskim mjestima:

- omogućavaju timu za posjete da uspostavi i održava konstruktivan stalni dijalog sa pritvorenim licima i nadležnim organima;
- pomažu da se napravi tabela napretka ili pogoršanja uslova pritvaranja i tretmana pritvorenih lica u određenom periodu vremena;
- pomažu u zaštiti pritvorenika od zlostavljanja, kroz opšti efekat zastrašivanja od nastavljene mogućnosti spoljašnje kontrole,
- pomažu u zaštiti pritvorenih lica i osoblja od odmazde protiv pojedinaca koji su saradivali sa tijelom za posjete prilikom prethodnih posjeta.

Ideja da posjeta nije samo jedan događaj vodi do pitanja koliko često bi se posjete morale vršiti da bi bile efikasne i na taj način ispunile zahtjeve predviđene Opcionim protokolom. Ovo pitanje minimuma posjeta je detaljnije razmatrano u okviru sekcije 3.4 ovog poglavlja.

### 3.1.3 Sistem posjeta

Član 1 Opcionog protokola takođe stvara jasnu sliku da su posjete koje vrše međunarodni i nacionalni mehanizmi namijenjene stvaranju “sistema”. To znači da različiti mehanizmi treba da funkcionišu skladno i na organizovan, odnosno koordinisan način.

Ovo ima implikacije i na globalnom nivou, u smislu prava direktne komunikacije između Međunarodnog podkomiteta i nacionalnih mehanizama za prevenciju. Takođe može imati potencijalne implikacije i na nacionalnom nivou unutar države koja odluči da ima više nacionalnih mehanizama za prevenciju. Da bi razni nacionalni

mehanizmi unutar države mogli činiti sistem, neophodno je da postoje određena sredstva komunikacije i koordinacije između mehanizama kako bi se osiguralo da se sva pritvorska mjesta mogu posjetiti, i da se naprave analize i preporuke za teritoriju cijele države. Ovi aspekti će detaljnije biti razrađeni u narednim sekcijama ovog vodiča.<sup>15</sup>

### 3.1.4 Preporuke APT-a

---

- Propisi za implementaciju bi trebalo da uključuje odredbu koja utvrđuje svrhu zakona i uključuje smisao člana 1 Opcionog protokola.
  - Preventivne posjete bi trebalo da se razlikuju u svrsi i metodologiji od drugih vrsta posjeta pritvorskim mjestima.
  - Sistem posjeta koje će se vršiti od strane nacionalnog mehanizma bi morale uključivati vraćanje, s vremena na vrijeme, u pritvorska mjesta koja su već bila posjećena
  - Nacionalni mehanizam za prevenciju u državi i međunarodni podkomitet, a u slučajevima gdje postoji više nacionalnih mehanizama u jednoj državi, i sami mehanizmi, bi trebali biti dizajnirani na način da funkcionišu na usklađen i organizovan ili koordiniran način, kako bi činili stvarni "sistem".
- 

15 Veza i odnos između pojedinačnih NPM i Međunarodnog podkomiteta je razmatrana u Poglavlju 9. U sekciji 10.3.2 Poglavlja 10, su razmatrane strategije za postizanje konzistentnosti i koordinacije između više mehanizama u jednoj državi.

## 3.2 Posjete čemu?

---

### Član 4

1. Svaka država potpisnica dozvoliće posjete, (...) svakom mestu pod njenom nadležnošću i upravom, gde se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode bilo po osnovu naredbe izdate od strane državnog organa ili na njegov poticaj, ili uz njenu saglasnost ili pristanak (u daljem tekstu: pritvorske ustanove). (...)

2. U smislu ovog Protokola, lišavanje slobode znači bilo koji oblik pritvora ili zatvaranja ili stavljanje lica u javno ili privatno mesto čuvanja, koje to lice prema odluci sudskog, upravnog ili drugog tela ne može napustiti svojevoljno.

---

### 3.2.1 Uvod

Definicija “pritvorskih mjesta” je u članu 4(1) data veoma široko kako bi se obezbijedila najšira moguća zaštita lica lišenih slobode. Ključni elementi definicije su da pojedinci ne mogu napustiti mjesto na osnovu svoje slobodne volje, i da taj pritvor ima neke veze sa javnom vlašću.

Zbog izuzetnog značaja definicije “pritvorskih mjesta” date članom 4 Protokola, implementaciono zakonodavstvo koje opisuje mandat i ovlašćenja nacionalnog mehanizma bi trebalo da uključi definiciju mjesta kojima NPM ima pravo pristupa, a koja će uključivati sva “pritvorska mjesta” po članu 4(1) Protokola.

Smatrano je kao neodgovarajuće da se “pritvorska mjesta” u Opcionom protokolu definišu kroz zatvorenu i iscrpnu listu kategorija institucija. Ovakav pristup bi neizbježno doveo do toga da sistem posjeta bude isuviše uzak i ograničen u svom obimu. Međutim, određene kategorije svakako potpadaju pod definiciju “pritvorskih mjesta” datu OPCAT-om i mogli bi se predvidjeti u neisključivoj definiciji nacionalnih propisa u cilju veće jasnoće. Takve kategorije su npr:

- policijske stanice
- predkrivični centri / istražni zatvori
- zatvori za osuđena lica,
- pritvorski centri za maloljetnike
- granične policijske prostorije i tranzitne zone na graničnim prelazima, međunarodnim lukama i aerodromima,

- pritvorska mjesta za imigrante i azilante,<sup>16</sup>
- psihijatrijske ustanove,
- prostorije službi bezbjednosti ili obavještajnih službi (ukoliko su ovlašćeni da vrše pritvor),
- pritvorske prostorije pod vojnom nadležnosti,
- mjesta za upravni pritvor,
- prevozna sredstva za prevoz zatvorenika (policijski kombi npr).

Pored ovih, relativno očiglednih, kategorija, član 4 Protokola predviđa ovlašćenje za nacionalni mehanizam da može imati pristup bilo kom drugom mjestu u kome se neko lice može čuvati bez njegove volje, a koje je u vezi, čak i indirektnoj, sa javnom vlašću. Dvije ključne fraze definicije "pritvorskog mjesta" iz člana 4 Protokola opisuju prirodu ove veze:

- "pod njenom nadležnošću i kontrolom"<sup>17</sup> (što se odnosi na teritoriju na kojoj se pritvorsko mjesto nalazi),
- "po osnovu naredbe izdate od strane državnog organa ili na njegov podsticaj ili uz njegovu saglasnost ili pristanak" (što se odnosi na sredstva na osnovu kojih se lice nalazi ili se može naći u takvim mjestima).

Naredna sekcija detaljnije razmatra koncept "nadležnosti i kontrole", a kasnije se objašnjava svrha uključivanja koncepta "podsticati", "saglasnosti" i "pristanka" i riječi "ili može biti", koji trebaju da osiguraju da su nezakonita pritvaranja i neslužbena pritvorska mjesta pokrivena mandatom nacionalnih mehanizama.

### 3.2.2 Nadležnost i kontrola

Koncept "nadležnosti" pomenut u članu 4(1) je takođe korišten kako bi opisao obim obaveza države po glavnoj Konvenciji protiv torture i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima.<sup>18</sup> Mišljenja Komiteta protiv torture i Komiteta za ljudska prava formirana na osnovu ovig ugovora mogu pomoći u procjeni onog šta ustvari čini "nadležnost i kontrolu" za svrhe OPCAT-a.

- 
- 16 Nekada se tvrdilo da lica koja nisu državljani a koja su zadržana u pritvorskom centru su ipak "slobodna da odu" na način da teoretski mogu složiti da idu u drugu zemlju. Ipak, nema sumnje da su lica zadržana u ovakvoj situaciji "lica lišena slobode" u smislu člana 4. Vidi na primjer, predmet UK Dom lordova, A i drugi protiv Državnog sekretara za Unutrašnje poslove (16. decembar 2004), 2004 UKHL 56.
- 17 Francuska verzija je malo drugačija, i čak jače naglašava široki spektar mjesta koja pokriva: "placé sous sa jurisdiction ou sous son contrôle"
- 18 UN Konvencija protiv torture, članovi 2 i 16. Član 2 (1) Međunarodnog pakta za ljudska i politička prava, usvojen rezolucijom Generalne skupštine br. 2200A (XXI) od 16. decembra 1966.godine, koji je stupio na snagu 23. marta 1876. godine

Očigledno je da država ima nadležnost i kontrolu nad svojom osnovnom teritorijom. Brod ili avion registrovan u državi, i možda struktura koja počiva na kontinentalnom grebenu relevantne države potpisnice, će se takođe generalno smatrati da podpada pod njenu nadležnost u smislu glavne Konvencije protiv torture.<sup>19</sup> Na osnovu nadležnosti Komiteta protiv torture i Komiteta za ljudska prava, “nadležnost i kontrola” bi takođe trebala da pokriva sve oblasti izvan osnovne teritorije države potpisnice koje su “pod de facto efikasnom kontrolom države potpisnice, na kojima vojne ili građanske vlasti vrše takvu kontrolu”.<sup>20</sup> Ovo bi na primjer, moglo da uključuje vojne baze države potpisnice koje se nalaze u inostranstvu. Sa druge strane, strane ambasade na teritoriji države potpisnice vjerovatno nisu pokrivene konceptom “nadležnost i kontrola” iz člana 4 Opcionog protokola.<sup>21</sup>

Mnogo kompleksnije pitanje je da li treba dozvoliti pristup stranim vojnim bazama lociranim na teritoriji države članice po važećem ugovoru o statusu snaga (SOFA). Izgleda da bi odgovor na ovo pitanje trebao da zavisi od specifičnih odredbi SOFA ugovora koji se primjenjuje na relevantni objekat. Ako SOFA jasno i punovažno ustupi nadležnost i kontrolu nad objektima stranoj vlasti koja nije članica OPCAT-a, to može značiti da država domaćin ne može ovlastiti svoj nacionalni mehanizam da ima pristup takvim objektima u kratkom vremenu. Međutim, nakon što država potpiše ili ratifikuje OPCAT, međunarodno pravo ne bi trebalo da joj dozvoli da namjerno izbjegava svoje obaveze kroz “prenošenje ugovorom” na drugu državu nadležnosti i kontrole nad mjestima u kojima se nalaze lica lišena slobode na svojoj izvornoj

- 
- 19 Vidi J. Burgers i H. Danelius, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv torture: Priručnik o Konvenciji protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 123-124.
- 20 Komitet protiv torture, “Zaključci i preporuke o Sjedinjenim Američkim državama” (18.maj 2006), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, paragraf 15; i “ Zaključci i preporuke o Ujedinjenom Kraljevstvu” (10. decembar 2004), UN Doc. CAT/C/CR/33/3, paragraf 4(b). Vidi takođe dokument Komiteta za ljudska prava: “Opšti komentar br.31 o prirodi opštih zakonskih obaveza država potpisnica Konvencije” (26. maj 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Važno je zapamtiti da član 32 OPCAT posebno predviđa da njegove odredbe ne utiču na obaveze država koje postoje po Ženevskim Konvencijama i Protokolima ili na drugi način u pogledu pristupa pritvorenim licima. Mogućnost pristupa od strane Međunarodnog podkomiteta ili nacionalnog mehanizma za prevenciju se ne može koristiti kao izgovor za isključivanje posjeta od strane MKCK ili drugih tijela po Ženevskim konvencijama.
- 21 Običajno međunarodno pravo i ugovori koje ratifikuje veliki broj zemalja smatraju ovakva mjesta kao “nepovrediva” od strane države domaćina, i naglašava da “agenti zemlje u kojoj se odvija posjeta ne mogu ući” osim uz odobrenje šefa misije. Vidi član 22 Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, koja je donešena 18. aprila 1961. godine a stupila na snagu 24. aprila 1964. godine. Vidi takođe “Principi Međunarodnog javnog prava, 5. izdanje”, Brownlie (Oxford: Novine Univerziteta iz Oksforda, 1998) na str. 356

teritoriji.<sup>22</sup> Stoga su države potpisnice Opcionog protokola obavezne da ulože svoje najveće napore da ponovo razmotre, posebno u vrijeme isticanja ili obnavljanja, svih Ugovora o statusu snaga koje imaju dodira da pravom nacionalnih mehanizama da posjete pritvorska mjesta na izvornoj teritoriji države, kako bi uključili odredbe koje dozvoljavaju ovo pravo pristupa. Kasniji SOFA ugovori sa novim državama bi takođe trebali da dozvole ovo pravo pristupa od samog stupanja na snagu.

### 3.2.3 Neslužbena pritvorska mjesta

Nije dovoljno ovlastiti NPM i dati mu pravo da posjeti mjesta koje je vlada zvanično odredila kao zatvor, policijsku stanicu, ili drugu javno priznatu instituciju u kojoj se obično nalaze lica lišena slobode na osnovu pravosnažnog naloga. Nacionalni mehanizam takođe mora imati pravo pristupa neslužbenim pritvorskim mjestima, odnosno svim mjestima u kojima se neko lice može zadržati iz razloga vezanih za javnu vlast, čak iako javni službenik nije formalno naredio pritvor.

Namjera OPCAT-a da pokrije ovakva mjesta je evidentna i iz činjenice da član 4(1) Protokola izričito predviđa alternative formalnom “nalogu” kao što su “podsticaj”, “saglasnost” ili “pristanak” kao osnove za prosetu nacionalnog mehanizma. Ovi koncepti su bili dio OPCAT-a od samog početka pisanja protokola, čak potiču od originalnog teksta predloženog od strane Kostarike 1991. godine,<sup>23</sup> i čini se da su izvučeni iz definicije torture predviđene članom 1 Konvencije protiv torture.

Države koje su usvojile Konvenciju protiv torture su prihvatile da je tortura obično nezvanični i polutajni akt od kojih odgovorni i nadležni organi traže formalni način da se distanciraju. “Podsticaj”, “saglasnost” i “pristanak” su stoga dodati Konvenciji protiv torture u cilju sprečavanja država da se ograde od odgovornosti za torturu svjesno ostavljajući “privatne” ili “nedržavne” aktere da stvarno sprovode torturu u nekom neslužbenim pritvorskim mjestima.<sup>24</sup>

22 Vidi Preambulu i član 26 Bečke Konvencije o Ugovornom pravu, potpisane u Beču, 23.maja 1969. godine, koja je stupila na snagu 27. januara 1980. godine, o ovoj deklaratornoj tači običajnog međunarodnog prava

23 Vidi izvještaj Radne grupe Ujedinjenih nacija za izradu Opcionog protokola uz UN Konvenciju protiv torture, od 22. januara 1991. godine, UN.Doc. E/CN.4/1991/66: “svako mjesto u njenoj nadležnosti u kome se nalaze ili mogu naći lica lišena slobode od strane državnog organa ili na njegov podsticaj, uz njegovu saglasnost ili pristanak”

24 J. Burgers i H. Danelius, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv torture: Priručnik o Konvenciji protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), str. 45-46 i 120. Vidi takođe C. Ingelse, UN Komitet protiv torture: Ocjena (Hag: Kluwer Law International, 2001), str. 210 i 222-225

Ponavljanje ovih koncepata u OPCAT-u stoga ukazuje da definicija “pritvorskih mjesta” nije ograničena na “službeno naređene” akte zakonitog pritvaranja u “službenim” pritvorskim mjestima, već pokriva druge oblike “neregularnih” pritvora.<sup>25</sup> Ovaj zaključak je dalje ojačen činjenicom da definicija iz člana 4 izričito pokriva mjesta u kojima se lica “moгу lišiti slobode”.<sup>26</sup>

Stoga, OPCAT zahtijeva da nacionalni mehanizmi imaju pristup i mjestima koja možda nisu policijska stanica, zatvor ili drugo “službeno” pritvorsko mjesto, ali za koje NPM sumnja da se u njima nalazi neko lice zadržano protiv svoje volje u vezi, faktičkoj ili zakonskoj, sa javnim ovlaštenjima.

Komisija za ljudska prava iz Ugande, iako nije određena kao Nacionalni mehanizam za prevenciju u okviru OPCAT-a, daje primjer postojeće odredbe u nacionalnom zakonu koji izričito predviđa ovakve posjete. Član 8(2) (1) Zakona o Komisiji za ljudska prava Ugande iz 1997, u jednom svom dijelu predviđa sledeće:

2. (1) Komisija obavlja sledeće funkcije -

(...)

- b. obilazi pritvore, zatvore i pritvorska mjesta ili slične objekte u smislu ocjene i ispitivanja uslova u kojima se nalaze pritvorena lica i priprema preporuke;
- c. obilazi svako mjesto ili objekat za koji se sumnja da se u njemu nalazi neko lice nelegalno lišeno slobode; (...)

[posebno naglašeno]

Neslužbena pritvorska mjesta u smislu člana 4 OPCAT-a mogu uključivati i privatne stanove ili druge objekte u privatnom vlasništvu.<sup>27</sup> Tačno je da u ograničenim

25 Vidi i izvještaj Radne grupe Ujedinjenih nacija za izradu Opcionog protokola uz UN Konvenciju protiv torture od 2. decembra 1992.god, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragrafi 38-40

26 Vidi izvještaje Radne grupe Ujedinjenih nacija za izradu Opcionog protokola uz UN Konvenciju protiv torture: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30; i UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragrafi 43 i 45. Činjenica da su neslužbena ili tajna pritvorska mjestapokrivena mandatom mehanizama za posjete ne legitimizuje njihovo postojanje; čak naprotiv, mogućnost njihovog otkrivanja od strane mehanizama za posjete bi se trebala vidjeti kao odvracanje ili sprečavanje uspostavljanja ovakvih pritvorskih mjesta. Vidi takođe: “Izolovani, nepoznati i tajni pritvori po međunarodnom pravu”, APT (2. mart 2006), [http://www.apr.ch/secret\\_detention/Secret\\_Detention\\_APT.pdf](http://www.apr.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf).

27 Ovo je indirektno potvrđeno kroz pitanja nekih država za vrijeme procesa usvajanja, na primjer komentari predstavnika SAD-a u ECOSOC u izvještaju od 12. novembra 2002.

kategorijama kada je pritvorsko mjesto privatan stan, a sumnjivo lišenje slobode je u dovoljnoj mjeri povezano sa javnim ovlašćenjima, postoji tenzija između prava vlasnika ili stanara u tom mjestu i prava pregleda od strane NPM-a u okviru OPCAT-a. Međutim, nacionalni propisi obično pomire slične sukobljene interese u drugim kontekstima i rješenjima koja bi takođe mogla biti moguća za nacionalne mehanizme za prevenciju.

Nacionalni mehanizmi takođe mogu htjeti da posjete objekat u izgradnji u kome će se u budućnosti nalaziti lica lišena slobode.<sup>28</sup> Posjete ovakvim mjestima bi trebalo da proizvedu preporuke koje bi vodile do dizajniranja ili izmjena izgradnje sa veoma važnim preventivnim efektom.

Kako je obim mjesta pokrivenih članom 4(1) već veoma širok, svrha člana 4(2) nije baš najjasnija. U stvarnosti, izgleda da je uključivanje člana 4(2) u konačan tekst OPCAT-a rezultat diplomatskog sredstva za "održavanje" smisla izvorno predloženog od strane Kostarike (i dalje sačuvano u članu 4(1)), sa konkurentnim predlogom u poslednjoj minuti (sada u članu 4(2)).<sup>29</sup> Vrlo je vjerovatno da pristalice oba stava nikada nisu namjeravali da oni postoje zajedno. Pozivanjem na "stavlanje lica u javno ili privatno mjesto čuvanja", član 4(2) u najmanju ruku potvrđuje da nacionalni mehanizam mora imati pristup institucijama kojima rukovode privatne korporacije na osnovu ugovora ili na drugi način u ime vlade. Član 4(2) takođe podvlači da je suština koncepta lišenja slobode to da lice lišeno slobode ne može napustiti to mjesto svojevoljno.

---

godine, E/2002SR.38, paragraf 87, kojima se tvrdi da je OPCAT u sukobu sa domaćim ustavnim zabranama u pogledu pretresa i oduzimanja stvari

- 28 Vidi izvještaje Radne grupe Ujedinjenih nacija za izradu Opcionog protokola uz UN Konvenciju protiv torture: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30; i UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragrafi 43 i 45
- 29 Kako je ranije naglašeno, ukazivanje na "podsticaj", "saglasnost" i "pristanak" je bilo predstavljeno u nacrtu koji se razmatrao od početka 1991. godine. Na sesiji održanoj 2001. godine, grupa Latino-američkih država ("GRULAC") je predložila novi nacrt koji je zadržao ovaj tekst i po prvi put uveo pojam NPM-a. Na toj istoj sesiji, Evropska unija je takođe predložila novi nacrt koji bi zamijenio tekst nacrtu u članu 4(1) koji se održao nekih 10 godina, sa tekstom koji se sada pojavljuje kao član 4(2) konačne verzije. Izgleda da predlog EU nikada nije formalno razmatran od strane Radne grupe: vidi Izvještaj Radne grupe E/CN.4/2001/67, paragraf 15. pri kraju naknadne i finalne sesije radne grupe (vidi Izvještaj E/CN.4/2002/78), predsjedavajuća Radne grupe je pripremila svoj lični predlog koji je iskombinovao elemente nacrtu pripremljenih od strane GRULAC-a i EU. Tada se član 4 po prvi put pojavio u svom konačnom obliku. Novi hibrid člana 4 u predlogu predsjedavajuće RG, izgleda nikada nije posebno razmatran i odmah nakon te sesije predlog je predstavljen (i konačno usvojen od strane) Komisiji za ljudska prava, ECOSOC-u i Generalnoj Skupštini bez daljih diskusija o tome kako bi se članovi 4(1) i (2) mogli uskladiti.



Posljednji dio člana 4(2) se odnosi na “odluku sudskog, upravnog ili drugog organa” bez pominjanja “podsticaja”, “saglasnosti” ili “pristanka”. Da li to znači da i uprkos članu 4(1), mjesta u kojima se drže lica bez zvanične odluke nisu obuhvaćena OPCAT-om? Odgovor na ovo pitanje mora biti negativan. Ovakvo tumačenje člana 4 bi riječi “bilo ... ili na njegov podsticaj, ili uz njegovu saglasnost ili pristanak” u članu 4(1) učinilo izlišnim i neprimjenjivim.

Pribjegavanje pripremnom radu u radnim sesijama za pisanje zakona potvrđuju jaku zainteresovanost izraženu za obim primjene OPCAT-a na instance u kojima su lica de fakto bila lišena slobode, bez ikakve zvanične ili službene odluke, ali uz pristanak nadležnog organa.<sup>30</sup> Tu je takođe i tumačenje člana 4 kao cjeline koja na najbolji način usklađuje njeno značenje, svrhu i obim primjene sa sličnim konceptima sadržanim u Konvenciji protiv torture. Sva ova razmatranja suočena sa jezičkim verzijama člana 4(2) ne preporučuju njegovu doslovnu inkorporaciju u nacionalno zakonodavstvo.

### 3.2.4 Preporuke APT-a

- Pravo nacionalnog mehanizma da posjeti pritvorska mjesta treba da se predvidi zakonodavstvom države, koje će uključiti definiciju mjesta za čije posjete je NPM ovlašćen, a koje obuhvata sva mjesta potencijalno obuhvaćena definicijom "pritvorskih mjesta" iz člana 4(1) OPCAT-a.
- Ovakav zakon može uključivati i neisključivu listu institucija ili kategorija institucija u cilju povećanja sigurnosti za nacionalne aktere. Međutim, u slučajevima kada je ovakva lista uključena, zakon je mora jasno naglasiti da lista nije isključiva i takođe mora obezbijediti širu definiciju iz člana 4(1).
- Nacionalni mehanizam mora imati mandat i mogućnost da posjeti i neslužbena pritvorska mjesta. U tom smislu koncepti "podsticaja", "saglasnosti" i "pristanka" su veoma važni za postizanje punog obima ovlašćenja za posjete nacionalnih mehanizama, i kao takve ih treba uključiti u nacionalno zakonodavstvo. Zbog veće jasnoće, ovlašćenje za posjete neslužbenim pritvorskim mjestima se može posebno predvidjeti u propisima.

30 Vidi izvještaje Radne grupe Ujedinjenih nacija za izradu Opcionog protokola uz UN Konvenciju protiv torture: UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragrafi 38-40; E/CN.4/2000/58, paragrafi 30 i 78; E/CN.4/2001/67, paragraf 45. Član 32 Bečke konvencije o ugovornom pravu predviđa da “se može pribjeći dodatnim sredstvima tumačenja, uključujući i radne tekstove ugovora i okolnosti njegovog zaključivanja u slučajevima gdje bi drugačije značenje bilo “dvosmisleno ili nejasno” ili bi dovelo do “očigledno besmislenog ili nerazumnog” rešenja

- Propisi za implementaciju ne bi trebali doslovno da usvoje tekst člana 4(2)OPCAT-a iz razloga što on unosi nepotrebnu dvosmislenost. Važni koncepti koji se mogu izvući iz člana 4(2) su ti da nacionalnim mehanizmima mora biti omogućeno da posjete mjesta kojima rukovode privatna preduzeća, i da lišenje slobode znači, u suštini, da lice ne može svojevrijedno napustiti mjesto.

---

### 3.3 Mandat

---

#### Član 4

(1) (...) Ove posete preduzimaće se u nameri da se ojača, ukoliko je potrebno, zaštita ovih lica od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

#### Član 19

Nacionalni mehanizmi za prevenciju moraju najmanje imati ovlaštenje da:

(a) redovno proveravaju tretman lica lišenih slobode u pritvorskim ustanovama kako su definisane u članu 4, sa ciljem da se, ukoliko je potrebno, pojača njihova zaštita od torture, surovog, neljudskog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja;

(b) daju preporuke nadležnim organima u cilju poboljšanja tretmana i uslova lica lišenih slobode i da spreče mučenje, surovi, neljudski ili degradirajući tretman ili kažnjavanje, uzimajući u obzir relevantne norme Ujedinjenih nacija;

(c) podnose predloge i daju mišljenja u vezi sa važećim ili predloženim zakonima

---

#### 3.3.1 Konstruktivan dijalog zasnovan na posjetama

Posjete koje vršiti nacionalni mehanizmi treba da zajedno sa, informacijama dobijenim iz drugih izvora, čine osnovu za konstruktivan dijalog između nacionalnih mehanizama i nadležnih organa koji su u mogućnosti da dovedu do poboljšanja.<sup>31</sup> Relevantni organi za određena pitanja mogu biti na svim nivoima vlasti od uprave pojedinačne institucije pa do najviših nacionalnih rukovodstava.<sup>32</sup>

---

31 Član 22 OPCAT-a. Vidi i Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu dostavljen Generalnoj Skupštini, UN Doc. A/61/259 (14. avgusta 2006), paragraf 72

32 Proces preporuka, dijaloga i implementacije će se detaljnije razmatrati u Poglavlju 7 ovog Vodiča.

Opcioni protokol predviđa da se od nacionalnih mehanizama, prilikom vršenja posjeta, očekuje da usvoje određenu perspektivu i cilj: jačanje zaštite lica lišenih slobode od svih oblika tretmana i kazni zabranjenih međunarodnim (i nacionalnim) pravom, i usmjereni su ka poboljšanju njihovog tretmana i uslova pritvora. U svrhe ovog vodiča, ovaj pristup bi mogli nazvati specifičan "ljudska prava" pristup.

Posjete su glavno, iako ne jedino, sredstvo putem kojeg će nacionalni mehanizmi ispitivati i ocjenjivati tretman lica lišenih slobode. Za vrijeme posjeta nacionalni mehanizmi će direktno prikupljati informacije o mjestu koje posjećuju. Putem razgovora sa pritvorenim licima, nacionalni mehanizmi će često takođe dobiti i informacije o uslovima i tretmanu kroz koji su ta lica prošla prije nego su stigla u to relevantno pritvorsko mjesto: možda za vrijeme transporta ili u policijskoj stanici.<sup>33</sup> Nacionalni mehanizam je takođe ovlašten da zahtijeva i dobije informacije of vlade ili drugih organa o pritvorskim mjestima i licima koja se tamo nalaze.<sup>34</sup>

Nadalje, nacionalni mehanizmi će razmatrati postojeće i predložene propise koji se tiču pritvorskih mjesta i lica lišenih slobode, kako bi, na primjer, ocijenili njihovu usklađenost sa međunarodnim normama i razmotrili da li adekvatno promovišu poboljšane uslove pritvora. Kako bi olakšala rad nacionalnih mehanizama u ovom smislu, vlada bi trebalo da uspostavi praksu proaktivnog dostavljanja relevantnih nacrtu propisa nacionalnim mehanizmima, kako bi oni imali dovoljno vremena da ga analiziraju i daju svoja mišljenja i stavove. U smislu člana 19(c), takođe bi trebalo da postoji način da nacionalni mehanizmi sami iniciraju predloge za nove propise ili izmjene postojećih.

Sve ove informacije treba uključiti u stalni dijalog između NPM i države o unapređenju uslova u pritvorskim mjestima i o sprečavanju torture i drugih oblika lošeg postupanja uopšte. Rasprava o ovim pitanjima bi trebalo da se stalno kreće naprijed, na osnovu preporuka NPM-a i mjera i aktivnosti koje država preduzima kao odgovor na preporuke. Kao što je i predviđeno članom 19(b), NPM može, s vremena na vrijeme, saradivati sa različitim organima unutar države u zavisnosti od lokacije odnosno teme obrađene preporukom, odnosno od toga da li se radi o lokalnom problemu koje se odnosi na samo jedno ili više mjesta ili je u pitanju problem na nivou sistema, odnosno države.

---

33 Pravo na obavljanje razgovora bez nadzora je predviđeno članom 20(d) a razmatrano je u poglavlju 6.3.

34 Član 20 je razmatran u poglavlju 6.2

### 3.3.2 Napredak ka međunarodnim standardima

Kako je svrha OPCATa pružanje pomoći državama potpisnicama da usklade svoje sisteme sa normama i standardima međunarodnih ljudskih prava u pogledu lišena slobode, domaći implementacioni propisi moraju dozvoliti da NPM razmatraju i primjenjuju međunarodne norme i standarde u skladu sa članom 19(b) OPCAT-a. Implementacioni propisi treba da potvrde da će nacionalni mehanizmi uvijek primjenjivati standarde koji će na najbolji način zaštititi lica lišena slobode.

### 3.3.3 Dodatna ovlašćenja

Ciklus sastavljen od posjeta, preporuka i praćenja implementacije preporuka mora biti osnovni dio mandata nacionalnog mehanizma u okviru OPCAT-a. Međutim, države novom mehanizmu mogu dodijeliti i širi mandat, ili mogu odrediti postojeće tijelo koje ima već ima širi mandat. Ovo može značiti da NPM promovise širi krug prava, ili da promovise prava opštije kategorije pojedinaca, kao što to mogu raditi nacionalne komisije za ljudska prava. Kombinovanjem funkcija i ovlašćenja nacionalnih mehanizama sa širim mandatom može rezultirati pozitivnom sinergijom, mada neke kombinacije mogu unijeti dodatne izazove i rizike, a neke će uvijek biti neodgovarajuće.

Na primjer, ukoliko se instituciji da mandat koji kombinuje funkcije vršenja posjeta, na osnovu OPCAT-a, sa ovlašćenjima da formalno procesuiraju ili rješava pojedinačne pritužbe (uključujući i one koje proisteknu iz posjeta), to može dovesti do stvaranja određenih prepreka i smetnji u ostvarivanju svrhe OPCATa u praksi. U tim situacijama može postojati problem da se održi kooperativan odnos između NPM-a i državnih službenika, od koga zavisi OPCAT-ov pristup konstruktivnog dijaloga, ukoliko su isti službenici obuhvaćeni krivičnim postupkom ili presudom koju donosi NPM. Pojedinci, uključujući pritvorena lica, službenike vlade ili druga lica, takođe mogu manje željeti da otvoreno razgovaraju sa nacionalnim mehanizmom ukoliko strahuju da bi njihov identitet ili informacije koje daju mogli biti objavljeni u nekoj kasnijoj fazi (kao dio krivičnog gonjenja ili suđenja, na primjer). Odgovornost za procesuiranje i odlučivanje po pojedinačnim pritužbama takođe može dovesti do stvaranja pritiska u radnoj sredini, što u praksi može ugroziti sposobnost NPM-a da pravilno sprovođi rigorozan program posjeta i kontrole.

Sa druge strane, ukoliko bi NPM imao mogućnost da inicira formalni postupak kao rezultat pojedinačnih pritužbi dobijenih tokom "preventivnih" posjeta, to bi omogućilo dodatni praktični podsticaj nadležnih organa da ozbiljno shvate i prihvate preporuke NPM-a. To takođe može učvrstiti povjerenje pritvorenih lica da razgovori sa članovima tima za posjetu mogu imati pozitivan rezultat za njih lično.

Neke međuvarijante su takođe moguće. Na primjer, ništa u OPCAT-u ne bi trebalo da spriječi specijalizovani nacionalni mehanizam da u svojim preporukama, datim “nadležnim organima”, uključuje preporuku da odgovarajuća institucija koja postupava po prigovorima ili tužilac istraže određeni pojedinačni slučaj.<sup>35</sup>

Ukoliko država, nakon pažljivog razmatranja dobrih i loših strana kombinovanog mandata, ipak odluči da uspostavi jednu instituciju koja će postupati i kao nacionalni mehanizam i kao forum za pojedinačne pritužbe, biće neophodno da se uspostavi jaka i jasna unutrašnja podijeljenost funkcija (formalno podijeljena administrativna struktura, fizički odvojene kancelarije, odvojeno osoblje i sistemi za čivanje podataka, i sl.), kako bi se obezbijedilo da funkcije “posjete – dijalog”, predviđene OPCAT-om, ne budu kompromitovane drugim nadležnostima. Sa druge strane, kancelarija nadležna za posjete će moći i dalje, kao kancelarija nadležna za pojedinačne slučajeve, da prati pojedinačne pritužbe posebnom istragom, u slučajevima kada se lice koje je podnijelo pritužbu složi sa takvim upućivanjem.

Mnogo ozbiljnije poteškoće i problemi mogu nastati u slučajevima kada vlada nastoji da ukombinuje mandat preventivnih posjeta sa mandatima koji nisu fokusirani na promociju i zaštitu ljudskih prava lica lišenih slobode. Na primjer, režimi upravne inspekcije su nekada ovlašćeni da promovišu određene ciljeve vlade, uključujući ocjene finansijskih poslovanja institucija koja nisu u skladu sa vladinim instrukcijama, ili promovisanje strožijih bezbjedonosnih mjera u cilju smanjenja rizika od bjekstva. Iako vlada, naravno, mora pronaći načine da balansira ove različite, a potencijalno i sukobljene, interese, nacionalni mehanizam uvijek mora pristupati svom radu sa stanovišta unapređenja ljudskih prava lica lišenih slobode, kako mu je to dato mandatom iz članova 4 i 19 OPCAT-a.

Iz tog razloga, nacionalnom mehanizmu se ne smiju dati mandati koji bi mogli biti u suprotnosti sa mandatom koje predviđa OPCAT: na primjer, bilo bi neprimjereno da dio mandata NPM-a zahtijeva smanjenje troškova kako bi se ispoštovali budžetski ciljevi, a što bi sa druge strane moglo imati negativan efekat na uslove u kojima se nalaze lica lišena slobode. Na isti način, bilo bi pogrešno ako bi nacionalni mehanizam osjećao da ne može predložiti skupo, ali neophodno, poboljšanje uslova, iz razloga ako je istovremeno ovlašćen da ispita i ocijeni da li institucije ispunjavaju postojeće finansijske ciljeve i zahtjeve.<sup>36</sup>

35 Kako ćemo i vidjeti u Poglavlju 6, u ovakvim slučajevima pitanje koliko informacija NPM može podijeliti sa istražnim organima će zavisiti od pristanka lica sa kojima se razgovaralo.

36 Zabrinutost oko poteškoća u usklađivanju funkcije nezavisnih posjeta sa drugim inspekcijskim ovlašćenjima je dovela do donošenja odluke iz oktobra 2006. godine od strane Ujedinjenog Kraljevstva da završi planove za povezivanje postojeće kancelarije Glavnog inspektora Njenog

### 3.3.4 Preporuke APT-a

---

- Nacionalni mehanizmi bi trebali da budu ovlašćeni da imaju pristup "ljudska prava", odnosno da jačaju zaštitu lica lišenih slobode od torture i drugih oblika lošeg postupanja, i da imaju cilj da poboljšaju uslove u kojima se nalaze pritvorena lica.
  - Vlada bi trebalo da uspostavi praksu proaktivnog dostavljanja nacrtu propisa nacionalnim mehanizmima kako bi dali svoj komentar i sugestije. Nacionalni mehanizam bi trebao da bude u mogućnosti da inicira predloge za nove propise ili za izmjene postojećih.
  - Implementacioni propisi moraju omogućiti, i trebali bi izričito da ovlaste, nacionalnom mehanizmu da, pored domaćih propisa, razmatra i međunarodna prava i standarde, kako bi primijenio standarde koji na najbolji način štite pritvorenike.
  - Institucija koja se odredi kao nacionalni mehanizam može imati i širi mandat i ovlašćenja od onoga što predviđa OPCAT.
  - Ukoliko se uspostavi jedna institucija koje će postupati i kao nacionalni mehanizam i kao forum za pojedinačne pritužbe, biće neophodno da se uspostavi jaka i jasna unutrašnja podijeljenost funkcija kako bi se obezbijedilo da preventivne funkcije predviđene OPCAT-om ne budu ugrožene drugim nadležnostima. To će svakako uključivati, na primjer, formalno podijeljenu administrativnu strukturu, fizički odvojene kancelarije, odvojeno osoblje i sisteme za čuvanje podataka, i sl.
  - Nacionalni mehanizmi ne bi trebali da kombinuju mandate i ovlašćenja preventivnih posjeta sa mandatima koji nemaju prioritet u promociji ljudskih prava lica lišenih slobode, kao što su npr. smanjenje troškova ili smanjenje rizika od bjekstva.
- 

Visočanstva za zatvore (koja će biti određena kao NPM) sa nekoliko drugih krivično-pravnih inspektorata. Vidi 20 Izvještaj za period 2005-2006, Zajedničkog Komiteta za ljudska prava UK Parlamenta, od 22. maja 2006.godine, str. 17-20; UK Dom Lordova, Hansard za utorak 10. oktobar 2006, knjiga br. 685, Dio br. 188, rubrika 167-187

## 3.4 Učestalost posjeta

### 3.4.1 Uvod

OPCAT predviđa da nacionalni mehanizam ima ovlaštenje da sam odredi koliko često će posjećivati određena pritvorska mjesta, na osnovu informacija koje će dobiti iz različitih izvora. Generalno, ukoliko pretpostavimo da su posjete pravilno vršene od strane dovoljnog broja nezavisnih eksperata sa neophodnim ovlaštenjima, možemo zaključiti da što su češće posjete, to će program posjeta biti efikasniji.

U stvarnosti, u većini slučajeva ukupan broj posjeta koje će nacionalni mehanizam moći da izvrši uglavnom će zavisiti of finansijskih i ljudskih resursa koje mu država dodijeli.<sup>37</sup> To će, sa druge strane, generalno biti zasnovano na nekim pretpostavkama o učestalosti i trajanju posjeta koje će nacionalni mehanizam morati da predvidi svojim programom kako bi ispunio uslove predviđene OPCAT-om.

U te svrhe, ova sekcija predlaže određena uputstva koja bi pomogla u razvijanju procjena i razmatranju predloženih dodjela finansijskih / ljudskih resursa.<sup>38</sup> Prvo ćemo se osvrnuti na različite vrste posjeta, zatim na različite vrste pritvorskih mjesta, uključujući faktore koji mogu voditi ka više ili manje učestalim posjetama u pogledu pojedinačnih pritvorskih mjesta.

### 3.4.2 Vrste posjeta

#### 3.4.2.1 Mješoviti program

Efikasan program preventivnih posjeta kombinuje periodične detaljne posjete i kraće, ad hoc posjete. Minimum učestalosti posjeta određenom pritvorskom mjestu će zavisiti of vrste posjete, kategorije mjesta koje se posjećuje, nalazima prethodnih posjeta, kao i od prisutnosti, odnosno nedostatka drugih pouzdanih nevladinih izvora informacija o tom mjestu. Generalno, mjesta za koja je poznato da imaju ozbiljnije probleme će biti označena kao mete za češće posjete.

Primjer postojećeg tijela za posjete (koje će biti određeno kao NPM) koje sprovodi program posjeta koji kombinuje detaljne i ad hoc posjete je Glavni inspektor za zatvore za Englesku i Vels<sup>39</sup>. Glavni inspektor i njegovo osoblje koje čini pet inspeksijskih

<sup>37</sup> Odgovarajući procesi za određivanje finansiranja nacionalnih mehanizama uz očuvanje njihove finansijske nezavisnosti su razmatrani u Poglavlju 4, sekcija 4.6.

<sup>38</sup> Smjernice predviđene ovom sekcijom se zasnivaju na iskustvu Barbare Bernath i Esther Schaufelberger iz APT programa za posjete

<sup>39</sup> Za više detalja, vidi <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmprisons/> [posjećeno 18.

timova vrši najavljene detaljne inspekcijske posjete svakom zatvoru najmanje jedan put u svakih pet godina. Ovakva najavljena detaljna posjeta obično traje pet radnih dana. U međuvremenu, Inspektorat vrši nenajavljene naknadne posjete, koje su različite u dužini i broju, u zavisnosti od težine identifikovanog problema. Mjesta visokog rizika dobijaju “pune nenajavljene posjete” koje traju do pet dana, a druga mjesta dobijaju “kratke nenajavljene posjete” koje traju dva do četiri dana.

Neki postojeći nacionalni organi vrše stalni monitoring, najčešće kroz društveno organizovane volonterske programe koji posjećuju pritvorska mjesta veoma često. Iako ovaj oblik posjeta izgleda kao najčešći, njega obično vrše tijela koja bi teško ispunila kriterijume koje za nacionalne mehanizme predviđa OPCAT, i stoga generalno bolje služe kao izvor informacija za nacionalne mehanizme nego kao zvanični dio samog nacionalnog mehanizma.

Naredne sekcije će detaljno opisati svaki oblik posjete, sledećim redosledom.

### **3.4.2.2 Detaljne posjete**

Cilj detaljnih posjeta je izrada detaljne analize pritvorskog sistema, koja ima za cilj da identifikuje glavne uzroke koji vode ili mogu voditi ka torturi ili drugom surovom, neljudskom ili ponižavajućom postupanju (uključujući direktne uslove pritvora koji su ispod utvrđenih standarda) i da formuliše preporuke kako da se riješe ti uzroci na praktičnom i normativnom nivou.

Publikacija Asocijacije za prevenciju torture pod nazivom: “Monitoring pritvorskih mjesta - praktičan vodič”, opisuje šta efikasna posjeta treba da sadrži.<sup>40</sup> Svaka detaljna posjeta treba da uključuje razgovore sa znatnim brojem pritvorenih lica. Ovakva posjeta bi trebalo da traje minimum jedan do tri dana u zavisnosti od broja pritvorenih lica. Na primjer, razumna procjena detaljnih posjeta zatvorima može pratiti sledeće instrukcije:

- manje od 50 pritvorenika, posjeta bi trebalo da traje najmanje jedan radni dan;
- 50 – 99 pritvorenika – najmanje dva dana.
- 100 – 299 pritvorenika – najmanje tri dana.
- više od 300 pritvorenika – posjeta bi trebalo da traje najmanje četiri dana.

---

avgusta 2006]. Napominjemo da se ovlašćenja ove kancelarije ne primenjuju na sva pritvorska mjesta definisana OPCAT-om, druga mjesta u Ujedinjenom Kraljevstvu će biti pokrivena drugim institucijama koje će takođe biti određene kao nacionalni mehanizmi



Detaljna posjeta policijskim stanicama obično pretpostavlja obilazak više policijskih stanica u određenoj oblasti, što zahtijeva trajanje od minimum nekoliko dana.

Detaljne posjete zahtijevaju multidisciplinarni tim stručnjaka koji posjeduju zahtijevane vještine i profesionalno znanje da razumiju kontekst pritvora koji razmatraju (vidi OPCAT, član 18(2)).<sup>41</sup> Asocijacija za prevenciju torture predlaže da tim za detaljne posjete čine minimum tri eksperta.

### 3.4.2.3 Ad-hoc posjete

Ad-hoc posjete se vrše u periodu između detaljnih posjeta kako bi se pratila implementacija preporuka i kako bi se osiguralo da pritvorenci nijesu trpjeli kazne. Ove posjete bi trebale biti nepredvidive, kako bi im se mogao obezbijediti efekat zastrašivanja. Stoga je veoma važno da se ove posjete vrše u nasumičnim intervalima i da NPM ima pravo pristupa svim pritvorskim mjestima u bilo koje vrijeme (odnosno bez prethodnog obavještenja – vidi tekst 6.1.3). Ad hoc posjete bi takođe trebalo vršiti kao odgovor na nepredviđene situacije (npr. smrt u pritvoru, pobuna) ili u cilju ispitivanja određene teme.

Ad hoc posjete su obično kraće od detaljnih posjeta i mogu ih vršiti manji timovi. Preporuka APT-a je da se otprilike jedna trećina vremena koje NPM potroši na posjete treba posvetiti ad hoc posjetama.

### 3.4.2.4 Stalni (neprekidni) monitoring

Stalne posjete imaju za cilj da uspostave dnevno (ili skoro dnevno) prisustvo “autsajdera” u pritvorskom mjestu, kako bi na taj način odvratile nadležne organe ili osoblje od lošeg postupanja, doprinijele humanijem okruženju u pritvorskim mjestima i povećalo vjerovatnoću reintegracije pritvorenika u društvo nakon izdržavanja kazne. Nekada ovi posjetioci imaju ulogu medijatora, pri čemu doprinose rešavanju pojedinačnih problema pritvorenika. Da bi bili stalno dostupni, tijela koja vrše stalne posjete su često sastavljena od volontera koji nijesu eksperti a koji već žive u mjestu blizu institucije koju posjećuju.

Vršenje stalnih posjeta bez izrade analitičkih izvještaja i pravljenja formalnih preporuka ne ispunjava mandat NPM-a (vidi OPCAT, član 19 (b) i (c)). član 19 (b) and (c)). Postojanje broja stalnih programa za posjetu takođe često predstavlja poteškoću za državu da obezbijedi resurse i zakonodavni okvir neophodan za ispunjavanje kriterija OPCAT-a vezanih za stručnost, nezavisnost i privilegije i imunitet.

Iako zbog navedenih razloga stalne šeme posjeta generalno ne bi odgovarale za njihovo određivanje kao formalnog dijela samog NPM-a, one ipak mogu biti veoma vrijedan dodatak za program detaljnih i ad hoc posjeta NPM-a. One mogu posebno biti značajne kao spoljni izvor informacija za NPM, kako bi pomogle u odlučivanju koja mjesta treba češće posjetiti, i da se fokusiraju na pitanja koja će se postaviti i na djelove institucije koje bi trebalo obići tokom same posjete.

Stalne posjete se takođe mogu preporučiti od strane NPM-a kao mjera koja bi se primijenila u vremenu dok se ne implementiraju preporuke date za vrijeme detaljnih posjeta. Stalne posjete takođe mogu doprinijeti jačanju veza između zajednice i pritvorenika i na taj način smanjiti tenzije u pritvorskim mjestima kroz pružanje čvršće osnove za rad nacionalnih mehanizama koji se zasniva na konstruktivnom dijalogu.

### 3.4.3 Učestalost za različita pritvorska mjesta

Neke kategorije pritvorskih mjesta, po svojoj prirodi, nose veći rizik lošeg postupanja i zbog toga bi za takva mjesta trebalo organizovati detaljne posjete najmanje jedan put godišnje (sa mogućnosti organizovanja ad hoc posjeta u međuvremenu). Takva mjesta su na primjer:

- policijske stanice sa poznatim problemima
- istražni zatvori ili predkrivična pritvorska mjesta
- mjesta sa velikom zastupljenošću posebno ranjivih grupa.

Policijske stanice su posebno značajna mjesta u smislu prevencije torture i drugih oblika lošeg postupanja. U ovim mjestima je možda najveći pritisak na službenike izvršne vlasti da dobiju informacije od pritvorenih lica. Stepenn povratka pritvorenih lica je obično veoma velik. Prelazna priroda populacije pritvorenih lica može označavati da postoji malo podržanog ili organizovanog pritiska na poboljšanje uslova. Međutim, iz razloga što je u većini zemalja broj policijskih stanica veoma velik, za nacionalne mehanizme može biti veoma teško da posjete sve policijske stanice u zemlji jedan put godišnje. Stoga APT predlaže da NPM, kao strogi minimum, izvrši jednu detaljnu posjetu godišnje, uz nekoliko ad hoc posjeta svakoj policijskoj stanici za koju je poznato da ima problema, a da, sa druge strane, vrši detaljne i ad hoc posjete drugim, nasumično odabranim, policijskim stanicama u toku godine.

Česte posjete predkrivičnim pritvorskim mjestima i istražnim zatvorima su važni, ne samo zbog prevencije torture u tim mjestima, već iz razloga što predstavljaju

najvažniji izvor informacija o uslovima i tretmanu u policijskim stanicama iz kojih su pritvorena lica prebačena. Ovakve informacije su od suštinskog značaja za nacionalne mehanizme prilikom odlučivanja o tome koju će, od nekoliko stotina ili hiljada policijskih stanica u državi, NPM posjetiti. Iz tog razloga, istražne zatvore bi trebalo posjećivati najmanje jednom godišnje, sa mogućnošću organizovanja ad hoc posjeta u međuvremenu.

U pritvorskim mjestima sa velikom zastupljenošću posebno ranjivih grupa pritvorenih lica bi takođe trebalo organizovati detaljnu posjetu najmanje jedan put godišnje (opet uz mogućnost organizovanja ad hoc posjeta). Ova mjesta obično uključuju specijalizovane centre ili mjesta sa faktično visokom koncentracijom migranata, žena, maloljetnika, psihijatrijskih pacijenata, pripadnika nacionalnih, etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina, ili lica sa invaliditetom. Posebni rizici sa kojima se ovakve grupe susrijeću mogu se zasnivati na očiglednoj diskriminaciji, ili na nepružanju posebnih mjera koje članovi ovih grupa mogu zahtijevati za ispunjavanje svojih osnovnih potreba.<sup>42</sup>

Bilo bi idealno da se druge kategorije pritvorskih mjesta (uključujući zatvore, na primjer) posjećuju najmanje na godišnjoj osnovi. Međutim, u početku ova druga pritvorska mjesta bi u prosjeku trebala da budu posjećena ne manje od jedan put na svake tri godine, sa mogućnošću organizovanja ad hoc posjeta u međuvremenu. Nacionalni mehanizmi moraju uzeti u obzir cijelu lepezu faktora koji se odnose na pojedinačna pritvorska mjesta kako bi odredili stvarnu učestalost posjeta koje će izvršiti u ovim drugim kategorijama pritvorskih mjesta. Nacionalni mehanizmi bi trebali analizirati informacije sakupljene iz različitih izvora u cilju određivanja učestalosti posjeta ovim mjestima (prethodne posjete, razgovori sa pritvorenicima koji su prethodno bili u tom mjestu, istraživanja, izvještaje iz novina i sl).

Na osnovu ovakvih informacija, svako mjesto za koje se zna ili sumnja da ima značajne probleme sa torturom ili drugim oblicima lošeg postupanja, ili za koje se zna da ima lošije uslove pritvora u odnosu na druge institucije u zemlji, bi takođe trebalo detaljno posjetiti najmanje jedan put godišnje, uz mogućnost organizovanja ad hoc posjeta u međuvremenu, bez obzira o kojoj se instituciji radi. U stvari, Specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija o torturi je izjavio da bi "nacionalni mehanizmi trebali vršiti posjete većim ili kontraveznijim pritvorskim mjestima svakih nekoliko mjeseci, i u određeni slučajevima, čak i u kraćim intervalima"<sup>43</sup>.

42 Vidi, na primjer, Komitet za ljudska prava. Hamilton nasuprot Jamaica, Saopštenje br. 616/1995, U. N. Doc. CCPR/C/66/D/616/1995 (28. jul 1999), paragraf 8.2

43 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu za Generalnu Skupštinu, UN Doc. A/61/259 (14. avgust 2006), paragraf 71

U drugim pritvorskim mjestima, neki faktori bi mogli biti realna osnova za manje učestale posjete, kao na primjer:

- stalni nadzor koji vrše domaća tijela za posjete (a da to nisu nacionalni mehanizmi) koji imaju kvalitetan materijal za praćenje i mogućnost i obavezu da nacionalnim mehanizmima za torturu pružaju informacije o pojedinim pritvorskim mjestima; ili
- prethodna detaljna posjeta koju je NPM izvršio u određenom pritvorskom mjestu koja nije identifikovala ozbiljne probleme ili rizik od torture ili lošeg postupanja, već je naišla na dobre uslove u pritvorskom mjestu i na veoma dobru saradnju sa službenicima.

Kod ovako ograničenih okolnosti, nacionalni mehanizam može odlučiti da poveća interval između detaljnih posjeta određenom mjestu, koje nije policijska stanica za koju se zna da ima problema, istražni zatvor ili mjesta sa visokom koncentracijom posebno ranjivih grupa. U svakom slučaju, nacionalni mehanizam bi morao posjetiti svako službeno (zvanično) pritvorsko mjesto najmanje jedan put u svakih pet godina.

Nadalje, OPCAT ne predviđa da geografska izolacija pritvorskog mjesta ili ograničenja u pogledu ekonomskih, logističkih ili ljudskih resursa mogu biti korišćena od strane države kao opravdanje za rjeđe posjete pritvorskim mjestima koje bi inače bile vršene. U principu, zaštita koju NPM pruža licima lišenim slobode kroz svoje posjete ne bi trebala da zavisi od teritorije na kojoj se oni nalaze. U Poglavlju 10 će se razmotriti mogućnosti decentralizacije funkcija nacionalnih mehanizama kao sredstvo rešavanja pitanja geografski rasutih pritvorskih mjesta u državi.

### 3.4.4 Preporuke APT-a

---

Svaka procjena učestalosti posjeta koje će vršiti nacionalni mehanizam bi trebalo da se zasniva na programu koji:

- kombinuje duže detaljne posjete (u trajanju od jednog do četiri dana, koje vrši multidisciplinarni tim za posjete sastavljen od najmanje tri eksperta) sa kraćim ad hoc posjetama (u nasumično određenim intervalima, koje mogu vršiti manji timovi);
- dodjeljuje otprilike jednu trećinu ukupnog vremena za posjete nacionalnog mehanizma za ad hoc posjete;
- u prosjeku vrši detaljne posjete najmanje jedan put godišnje uz mogućnost ad hoc posjeta u međuvremenu za sledeće kategorije pritvorskih mjesta:
  - policijske stanice sa poznatim problemima plus druge, nasumično odabrane, policijske stanice,
  - istražni zatvori ili predkrivični centri,
  - mjesta sa viskom koncentracijom posebno ranjivih grupa,
  - sva druga mjesta za koja se zna ili sumnja da imaju značajne probleme sa torturom ili drugim oblicima lošeg postupanja, ili za koja se zna da imaju veoma loše uslove u odnosu na druge institucije u zemlji.
- u prosjeku vrši detaljne posjete svim drugim mjestima najmanje jedan put u svake tri godine (sa ad hoc posjetama u međuvremenu) ali i češće;
- nikad ne vrši detaljne posjete nijednom službenom pritvorskom mjestu rjeđe od jedan put na svakih pet godina, a u ovom produženom intervalu samo na osnovu relevantnih informacija o mjestu dobijenih u vremenu između posjeta.

OPCAT ne priznaje geografsku izolaciju pritvorskog mjesta ili ograničenja u ekonomskim, logističkim ili ljudskim resursima koje država može odrediti za NPM, kao obrazloženje da neko pritvorsko mjesto rjeđe bude posjećeno nego što bi to inače bio slučaj.

---

Nezavisnost

4

## Član 18

1. Države potpisnice dužne su da garantuju funkcionalnu nezavisnost nacionalnih mehanizama za prevenciju kao i nezavisnost njihovog osoblja.

(...)

4. Prilikom uspostavljanja nacionalnih preventivnih mehanizama, države potpisnice su dužne da uzmu u obzir principe koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava [“Pariški Principi”].

### 4.1 Uvod

Posjete nacionalnih mehanizama za prevenciju ne mogu efikasno spriječiti torturu ili druge oblike lošeg postupanja ako nijesu u potpunosti nezavisne. Član 18(1) Opcionog protokola je glavna odredba koja od država zahtijeva da preduzmu sve mjere kojima bi obezbijedile funkcionalnu nezavisnost nacionalnih mehanizama.

Član 18(4) upućuje na “Principe Ujedinjenih nacija u pogledu statusa nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava” (takođe poznate i kao “Pariški principi”), koji takođe sadrže dodatne detaljne odredbe o mjerama za očuvanje nezavisnosti ovakvih institucija.<sup>44</sup> Međutim, Pariški principi su izvorno bili kreirani za opštu svrhu institucija za ljudska prava sa širokim mandatima (kao što su nacionalne komisije za ljudska prava) i stoga se neki aspekti Principa ne mogu prenijeti na okruženje predviđeno OPCAT-om, a sa druge strane nekoliko drugih aspekata je zamijenjeno detaljnijim odredbama koje postoje u samom tekstu OPCAT-a.

U narednim sekcijama razmotrićemo neke aspekte funkcionalne nezavisnosti.<sup>45</sup>

44 “Principi koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava”, rezolucija A/RES/48/134 (Aneks) Generalne skupštine UN-a od 20. decembra 1993. godine (“Pariški Principi”)

45 Vidi takođe publikaciju Međunarodnog savjeta za politiku ljudskih prava i Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava: Ocjena efikasnosti nacionalnih institucija za ljudska prava (Ženeva, 2005) [u daljem tekstu: “Ocjena NHRI”]; materijal za profesionalnu obuku UN Centra za ljudska prava, br. 4, Nacionalne institucije za ljudska prava: Priručnik o uspostavljanju i jačanju Nacionalnih institucija za Promociju i zaštitu ljudskih prava (Ženeva 1995) [u daljem tekstu: “NHRI priručnik”]

## 4.2 Nezavisne osnove

### Pariški Principi

A2. Nacionalnoj instituciji bi trebalo dati što širi mandat koji bi trebalo jasno postaviti u ustavnom ili zakonskom tekstu, pri čemu bi se specifikovali njen sastav i sfera nadležnosti.

Nezavisnost nacionalnog mehanizma će biti potkopana ukoliko izvršna vlast bude imala zakonsko ovlašćenje da ga svojevoljno raspusti ili zamijeni, ili da mu prepravi mandat, sastav i ovlašćenja. Ovo je istina čak iako izvršna vlast nikad ne bude imala namjeru da stvarno izvrši ovakvo ovlašćenje, iz razloga što je to samo po sebi ranjivost koja negira nezavisnost nacionalnog mehanizma za prevenciju. Iz tog razloga, nacionalni mehanizam se mora ustanoviti ili ustavom ili zakonom koji reguliše određene ključne elemente, uključujući postupak izbora, uslove službe, mandata, ovlašćenja, finansiranja i odgovornosti.<sup>46</sup> Dodata nezavisnost koja se obezbeđuje davanjem osnova u ustavu a ne u redovnim zakonskim sredstvima, znači da će generalno ustavne osnove biti u prednosti u odnosu na obične zakonske osnove.<sup>47</sup>

Ovo takođe znači da zakon kojim se uspostavlja nacionalni mehanizam ne bi trebao da smješta instituciju ili njene članove pod institucionalnu kontrolu nekog ministarstva ili ministra, kabineta ili izvršnog savjeta, predsjednika ili premijera. Jedina vlast koja bi imala mogućnost da prepravi postojanje, mandat ili ovlašćenja nacionalnog mehanizma bi trebala da bude zakonodavna vlast.<sup>48</sup> Zakon bi izričito trebao da predvidi da ministri i drugi javni zvaničnici ne mogu davati instrukcije nacionalnom mehanizmu, bilo direktno ili indirektno.<sup>49</sup>

### 4.3 Nezavisni članovi i osoblje

Članovi nacionalnog mehanizma moraju biti eksperti koji su personalno i institucionalno nezavisni od državnih organa.

Generalno, nacionalni mehanizmi ne bi trebali da uključuju pojedince koji se trenutno

46 Vidi Ocjena NHRI, *ibid.*, str. 12-14 i NHRI priručnik, *ibid.*, str. 10-11

47 Vidi Ocjena NHRI, *ibid.*, str. 13

48 Vidi Ocjena NHRI, *ibid.*, str. 12-14 i NHRI priručnik, *ibid.*, str. 10-11

49 Vidi Ocjena NHRI, *ibid.*, str. 12



nalaze (ili su na kraćem odsustvu) na aktivnim pozicijama u krivično-pravnom sistemu. Iako se ovo prvenstveno odnosi na aktivne tužioce ili braniocce, takođe se odnosi i na sudije koje vrše nadzor nad izvršenjem presuda kao i na druge sudije.<sup>50</sup> Konflikti interesa, stvarni ili pretpostavljeni, mogu vjerovatno nastati u slučajevima kada član nacionalnog mehanizma istovremeno vrši više uloga u pogledu zatvorenika / pritvorenika, kategorije zatvorenika / pritvorenika, institucije ili službenika.<sup>51</sup>

Očigledno, članovi NPM-a bi takođe trebali da budu personalno nezavisni od izvršne vlasti u tom smislu da ne bi trebalo da imaju lične veze sa vodećim političkim figurama u izvršnoj vlasti, ili sa službenicima policije, kao što su politička pripadnost, bliska prijateljstva, ili ranije profesionalne veze. Čak iako bi predloženi kandidat stvarno postupao na nezavisan način, ukoliko se osnovano može sumnjati da može biti pristrasan, ovo bi ozbiljno moglo da kompromituje rad nacionalnog mehanizma za prevenciju.

NPM bi trebao da ima ovlašćenje da bira i zapošljava svoje osoblje na osnovu kriterija koje sam odredi.<sup>52</sup> Međunarodni savjet za politiku ljudskih prava i Kancelarija Visokog Komesara UN-a za ljudska prava predviđa da osoblje nacionalnih institucija za ljudska prava “ne bi trebalo automatski da se dodijeli ili premjesti iz postojećih državnih organa”.<sup>53</sup> Kako bi obezbijedili operativnu nezavisnost, nezavisni mehanizmi bi takođe trebali da imaju isključivo ovlašćenje da razviju svoja pravila rada bez spoljnih uticaja.<sup>54</sup>

Pariški principi predlažu da bi, generalno, nacionalne institucije za ljudska prava mogle uključivati predstavnike “Parlamenta” i “organa Vlade”. Međutim, u kontekstu OPCAT-a, uključivanje poslanika koji su članovi vladajuće partije, ili drugih predstavnika vlade (bilo sa političkog, bilo sa sektorskog nivoa) u nacionalni mehanizam za prevenciju bi bilo neodgovarajuće, čak i u savjetodavnoj funkciji. Prvo, OPCAT zahtijeva da nacionalni mehanizmi i državni organi stupe u međusobni dijalog o mogućim mjerama za implementaciju preporuka koje daje nacionalni mehanizam.<sup>55</sup> Stoga je jasno, da nije preporučljivo da državni organi učestvuju u diskusijama i razmatranjima unutar nacionalnog mehanizma koje će dovesti do preporuka. Drugo, nacionalni mehanizmi će u svom radu obuhvatiti i “povjerljive

50 Za detaljniju raspravu o stanju pravosudnih inspekcija vidi Poglavlje 10, sekciju 10.2.6

51 Vidi Ocjena NHRI, *ibid.*, str. 12-14

52 *Ibid.*, str. 13

53 *Ibid.*, str. 13

54 Vidi NHRI priručnik, *op.cit.*, str. 11, paragraf 71

55 OPCAT Član 22

informacije” uključujući i osjetljive izjave pojedinih pritvorenika, koje se, shodno članu 21 (2) OPCAT-a, smatraju kao privilegovane od objavljivanja i otkrivanja vladi. Ova razmatranja uzeta zajedno sa specifičnim funkcijama nacionalnih mehanizama koji se razlikuju od opštijih nacionalnih institucija za ljudska prava, isključuju prisustvo predstavnika vlade i bilo kom svojstvu u nacionalnom mehanizmu.

## 4.4 Postupak izbora

### Pariški Principi:

B3. Da bi se osigurao postojan mandat za članove institucije, bez kojeg ne može biti stvarne nezavisnosti, njihovo imenovanje će se utvrditi službenim aktom kojim se uspostavlja specifično trajanje mandata. Ovaj mandat može biti obnovljiv, čime se osigurava pluralizam članstva institucije.

Zakonsko definisanje odgovarajućih procedura za izbor članova NPM-a može imati posebno važnu ulogu u osiguranju nezavisnosti. Zakonom kojim se uspostavlja NPM može se definisati:

- način postavljenja
- kriteriji za postavljenje
- trajanje funkcije,
- imuniteti i privilegije,
- razrešenje i žalbeni postupak

Odluku o tome ko će biti postavljen ne treba da donosi direktno izvršna grana vlasti, mada ovo ne isključuje formalno postavljenje od strane šefa države nakon suštinske odluke donešene od strane nezavisnog tijela.<sup>56</sup> Ovaj proces bi trebao da uključuje konsultacije ili direktnu uključenost širokog spektra grupe civilnog sektora kao što su nevladine organizacije, socijalne i profesionalne organizacije, univerziteti i drugi eksperti. Jedna od mogućnosti je i kreiranje specijalnog organa za izbor koji bi uključivao predstavnike ovih zajednica. Druga mogućnost je konsultativni proces koji bi vodio Parlamentarni odbor (iako je ovo prikladno samo u sistemima gdje postoji

56 Ocjena NHRI, op.cit., str. 14.

efikasna institucionalna i politička odvojenost parlamenta i izvršne vlasti).<sup>57</sup> U nekim okolnostima, konsultativni proces vođen od strane nezavisnih sudskih komisija za postavljenja takođe bi mogao predstavljati opciju za ovakav postupak.

Međunarodni savjet za politiku o ljudskim pravima i Kancelarija UN Visokog komesara za ljudska prava su ukazali da je za većinu nacionalnih institucija za ljudska prava “pet godina razuman period vremena u kome članovi mehanizma mogu biti efikasni ali ne mnogo opterećeni brigama o budućoj poslovnoj karijeri”.<sup>58</sup> Kao drugi primjer, propisi za implementaciju OPCAT-a u Argentini predviđaju četvorogodišni mandat sa mogućnošću reizbora za svih 10 članova nacionalnog mehanizma za prevenciju.

---

57 Ibid.

58 Ibid. str. 12.

Prestanci mandata u različito vrijeme (određivanje različitih termina za prestanak mandata) obezbjeđuju postojanje kontinuiteta u članstvu, da ne bi došlo do situacije u kojoj svim članovima nacionalnog mehanizma u isto vrijeme prestaje funkcija što bi dovelo do potpuno novog članstva u mehanizmu. Iz ovog razloga su za članstvo u međunarodnom podkomitetu određeni ovakvi mandati.

Za vrijeme fiksno trajanja funkcije, pojedinačni članovi bi trebali da imaju jaku sigurnost mjesta, drugim riječima: članovi NPM-a bi mogli biti razriješeni, ukoliko bi to i bilo moguće, samo na osnovu velike većine (možda  $\frac{3}{4}$  glasova) članstva samog NPM-a (kad on ima više članova), ili parlamenta (kada NPM ima samo dva ili tri člana), i to samo u slučajevima kada postoje dokazi o gruboj zloupotrebi funkcije.

## 4.5 Privilegije i imuniteti

### Član 35

Članovi Podkomiteta za prevenciju i nacionalnih mehanizama za prevenciju imaće privilegije i imunitete koji su neophodni za nezavisno izvršavanje njihovih funkcija. (...)

### Član 21

2. Poverljive informacije koje pribavlja nacionalni mehanizam za prevenciju biće zaštićene. (...)

Član 35 OPCAT-a predviđa da će NPM “imati privilegije i imunitete koji su neophodni za nezavisno vršenje njegovih funkcija”. U tom smislu, članovi 22 i 23 Konvencije o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija<sup>59</sup>, koji se direktno primjenjuju na Međunarodni podkomitet<sup>60</sup>, bi trebalo da posluže kao model za slične privilegije i imunitete za članove svakog nacionalnog mehanizma, uključujući:

- Za vrijeme članstva u NPM-u i u vezi sa njihovim radom u okviru NPM-a:
  - imunitet od hapšenja ili pritvora, i od oduzimanja ličnog prtljaga;
  - imunitet od oduzimanja ili pregledanja papira i dokumenata;
  - neometanje komunikacije.

59 Konvencija o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija, usvojena od strane Generalne skupštine 13. februara 1946.godine, stupila na snagu 10. februara 1949.

60 Druga rečenica člana 35 OPCAT-a glasi: “Članovi Podkomiteta za prevenciju imaće privilegije i imunitete utvrđene u članu 22 Konvencije o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija od 13. februara 1946. u zavisnosti od odredbi člana 23 te Konvencije”

- Za vrijeme i nakon perioda članstva:
  - imunitet od zakonskih procedura u pogledu izgovorenih ili napisanih riječi ili aktivnosti u smislu vršenja dužnosti za potrebe NPM-a.

Ove privilegije i imuniteti se moraju primijeniti lično na svakog člana NPM-a. Međutim, kako su oni namijenjeni za očuvanje nezavisnosti NPM-a, a ne za ličnu korist članova, ukuno članstvo NPM-a, glasanjem u apsolutnoj većini (na primjer 2/3 ili ¾) mogu odlučiti da ukinu imunitet u pojedinim slučajevima pod tačno utvrđenim okolnostima.

Javni branilac prava Češke, koji je određen kao češki NPM daje primjer relevantnog nacionalnog zakona:

Protiv Branioca prava se ne može pokrenuti krivični postupak bez odobrenja Vijeća zamjenika (Skupštine). Ukoliko vijeće zamjenika ne da odobrenje, ovakav postupak protiv Branioca se ne može pokrenuti za vrijeme trajanja njegove funkcije.<sup>61</sup>

Takođe postoje primjeri u kojima imuniteti nastavljaju da važe i nakon prestanka trajanja funkcije. Na primjer, u pogledu radnji ili propuštanja u vezi sa vršenjem njihovih funkcija (uključujući i pristup zatvorenicima) članovi delegacije Međunarodnog komiteta crvenog krsta koji su državljani zemlje domaćina dobijaju imunitet, čak i nakon napuštanja funkcija u delegaciji, od bilo kog oblika krivičnog ili upravnog procesa, uključujući i hapšenje ili pritvaranje, a ne mogu ni biti pozvani kao svjedoci ili se od njih zahtijevati da pružaju dokaze.<sup>62</sup>

U pogledu zaštite informacija koje posjeduje NPM, kolektivno ili od strane

61 Češki Zakon o javnom pravobraniocu (349/1999 Coll.) sa izmjenama 381/2005 Coll. stupio na snagu 1. januara 2006. godine, §7(1), na <http://www.ochrance.cz/>. Vidi takođe Ustav Republike Estonije, §145: "Protiv Pravnog savjetnika) koji će biti određen kao NPM) se može podnijeti krivična prijava samo na predlog Predsjednika Republike, i uz saglasnost većine poslanika Republičkog parlamenta (Riigikogu)". Član 211 Ustava Poljske predviđa da Komesar za ljudska prava (koji će biti poljski NPM) "ne može krivično odgovarati niti biti ličen slobode bez prethodne saglasnosti parlamenta". Ovim Ustavom se dalje predviđa da se Komesar "ne može pritvoriti niti uhapsiti, osim u slučajevima hapšenja u toku vršenja krivičnog djela ili u slučajevima kada je njegovo pritvaranje neophodno za obezbjeđenje pravilnog toka postupka", u kom slučaju se "Predsjednik parlamenta odmah obavještava (...) i može naložiti oslobađanje istog trenutka"

62 Član 10(11) Sporazuma o standardima predloženim od strane rukovodstava ICRC, kako je to opisano u Gabor Rona, "Privilegija ICRC da ne dokazuje: Povjerljivost u akciji" (2002), Međunarodni pregled Crvenog krsta, br. 845, str. 207-219. Vidi takođe i Zakon o Ombudsmanu Novog Zelanda iz 1975. godine, s. 26 (Ombudsman je jedno od nekoliko tijela koje će biti određeno kao NPM za Novi Zeland)

pojedinačnih članova, član 21 OPCAT-a pojačava opšte privilegije i imunitete predviđene članom 35. Informacije koje su “privilegovane” po nacionalnim zakonima ne mogu biti predmet prinudnog otkrivanja nikome, pa ni izvršnim ili sudskim organima. Drugim riječima, član 21 od država zahtijeva da osiguraju da nacionalni zakoni ne dozvole pretres ili konfiskaciju, ili na drugi način prisilno otkrivanje povjerljivih informacija koje posjeduje nacionalni mehanizam. Stoga bi za nacionalni mehanizam trebalo predvidjeti, ukoliko već ne postoji, izuzetak u odnosu na opšta ovlašćenja pretresa i konfiskovanja koja su utvrđena krivičnim, građanskim ili upravnim propisima.

Sam OPCAT ne predviđa izričito izuzetke za privilegije predviđene članom 21. Najsnažnije privilegije po nacionalnim propisima su obično one priznate izvršnoj vlasti za “državne tajne” koje su apsolutno imune na otkrivanje. Sledeća najsnažnija i najčešća forma privilegija po nacionalnom zakonodavstvu je privilegija odnosa advokat – klijent. Ovdje su dozvoljeni samo krajnje ograničeni izuzeci: na primjer, sudija može staviti po strani privilegiju za dokumenat koji je advokat pripremio sa jedinom svrhom da pomogne klijentu da počini krivično djelo, ili u rijetkim okolnostima gdje optuženo lice dokaže da je ta informacija jedini izvor informacija koji mu vjerovatno može omogućiti da se uspješno odbrani od krivičnog gonjenja.<sup>63</sup>

U principu, i na osnovu teksta OPCAT-a, ne bi trebalo da postoje izuzeci u odnosu na privilegije vezane za povjerljive informacije do kojih nacionalni mehanizma dođe kroz posmatranja koja učini i razgovore koje obavi tokom posjeta. Da bi NPM efikasno funkcionisao, lica sa kojima razgovara moraju vjerovati da informacije koje daju nacionalnom mehanizmu neće kasnije biti otkrivene. Ako bi se vladinim službenicima dozvolio lak uvid u informacije do kojih je nacionalni mehanizam došao, pod pretpostavkom da mogu sadržati informacije o krivičnim djelima, to bi moglo veoma brzo i ozbiljno narušiti zaštitu člana 21. Kako je glavna svrha i cilj nacionalnog mehanizma prikupljanje i upotreba informacija o navodnom lošem postupanju, moglo bi biti veoma lako za vladine službenike da prekrše privilegije i povjerljivost nacionalnog mehanizma na tobožnjim osnovama “izvršenja zakona”.

Dalje pitanje u pogledu privilegija je uloga osobe koja pruža informacije. U pogledu privilegije odnosa advokat – klijent, obično se kaže da ta privilegija pripada klijentu a ne advokatu, tako da ukoliko klijent slobodnom voljom da pristanak da se neka informacija otkrije, on/ona se može odreći privilegije bez obzira na stanovište advokata. Međutim, ako pogledamo funkciju nacionalnog mehanizma i faktički veoma ranjivu poziciju lica lišenih slobode, jasno je da ovaj aspekt privilegije odnosa advokat – klijent ne možemo primijeniti u odnosu na kontekst Opcionog protokola.

63 Vidi, npr. R. v. McClure, [2001] 1 S.C.R. 445 (Vrhovni sud Kanade)

Iako nacionalni mehanizam, shodno članu 21(2) OPCAT-a, ne može otkriti lične informacije bez pristanka lica koje je dalo informaciju, to ne znači da to lice može zahtijevati od nacionalnog mehanizma da otkrije informacije o njemu trećoj strani. U ovakvim slučajevima, i nacionalni mehanizam i pojedinac bi trebalo da daju svoj pristanak za otkrivanje informacije.

Član 7 Zakona o javnom braniocu prava Republike Češke opet daje primjer nacionalne implementacije OPCAT-a:

(4) Organi državne uprave, uključujući i organe nadležne za krivično gonjenje su ovlašćeni da konsultuju dokumenta Branioca ili mogu uzeti takva dokumenta samo na osnovu zakona i uz odobrenje Branioca. Ukoliko Branioc odbije da izda odobrenje, potrebno je odobrenje predsjednika Vijeća zamjenika.

Konačno, pitanje povjerljivosti i privilegija dalje naglašava probleme koji mogu nastati ako organ određen da bude nacionalni mehanizam istovremeno krivično goni ili odlučuje u individualnim slučajevima u ime određenih žrtvi ili protiv određenih počinilaca.<sup>64</sup> Otkrivanje koje se normalno zahtijeva da bi suđenje bilo pošteno i za žalioca i za optuženog prekršioca će generalno potcijeniti kooperativno-povjerljivi pristup funkcije nacionalnog mehanizma da vrši posjete i obavlja razgovore.

U Poglavlju 6, sekcija 6.2, vrtićemo se članu 21 OPCAT-a i zaštiti povjerljivih informacija i ličnih podataka iz druge perspektive.

## 4.6 Finansijska nezavisnost

---

### Član 18

(...)

3. Države potpisnice se obavezuju da stave na raspolaganje neophodna sredstva za funkcionisanje nacionalnih mehanizama za prevenciju.

(...)

---

### Pariški Principi

B2. Nacionalna institucija treba da ima infrastrukturu koja odgovara lakom vršenju njenih aktivnosti, a posebno, adekvatnom finansiranju. Svrha ovog finansiranja bi trebalo da bude da omogući instituciji da ima svoje osoblje i prostorije, kako bi bila nezavisna od vlasti i kako ne bi bila objekat finansijske kontrole koja može uticati na njenu nezavisnost.

---

Član 18(3) predviđa obavezu za države da obezbijede neophodna sredstva za funkcionisanje nacionalnih mehanizama za prevenciju. U skladu sa Pariškim principima, finansijska autonomija je osnovni zahtjev i kriterijum; bez nje nacionalni mehanizam za prevenciju ne bi bio u mogućnosti da vrši svoju operativnu autonomiju niti da bude nezavisan prilikom odlučivanja. Stoga bi, kao dalje sredstvo obezbjeđenja i očuvanja nezavisnosti nacionalnih mehanizama za prevenciju, u zakonima za implementaciju OPCAT-a trebalo definisati sredstva za njihovo finansiranje.<sup>65</sup>

Zakon bi takođe trebao da definiše proces za alokaciju godišnjih finansijskih sredstava za nacionalni mehanizam i taj proces ne bi trebao da bude pod direktnom kontrolom izvršne vlasti. Međunarodni savjet za politiku ljudskih prava (ICHRP) i Kancelarija UN Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR) ukazuju na proces za nacionalne institucije za ljudska prava koji takođe može poslužiti za nacionalne mehanizme za prevenciju<sup>66</sup>:

- NPM bi trebao da pripremi svoj godišnji budžet;
- ukupan iznos sredstava predviđen u okviru budžeta bi trebalo dostaviti Parlamentu na glasanje;
- sa alokacijom o kojoj odlučuje Parlament, NPM bi bio ovlašćen da odluči o troškovima po pojedinačnim stavkama.

---

65 NHRI Priručnik, op.cit, str. 11, paragraf 74

66 Ocjena NHRI, op.cit, str. 13 i NHRI Priručnik, ibid., str. 11



Proces na koji ukazuju ICHRP i OHCHR napominju da budžet nacionalnog mehanizma ne bi trebalo da bude samo tačka u okviru većeg budžeta ministarstva. Finansijska odgovornost bi se trebala ocjenjivati kroz javne finansijske izvještaje i godišnje nezavisne kontrole.

Na koji način će NPM određivati sredstva koja su mu potrebna? Na koji način će vlada procijeniti sredstva neophodna za početak rada NPM-a dok mehanizam ne predloži svoj prvi budžet? Opcioni protokol od svake države zahtijeva da obezbijedi sredstva neophodna za efikasan rad nacionalnog mehanizma za prevenciju. To znači da finansijski i ljudski resursi kojima raspolaže NPM moraju biti dovoljni kako bi obezbijedili posjete svim pritvorskim mjestima u intervalima koji odgovaraju kriterijumima predviđenim u Poglavlju 3, sekcija 3.4, koji smo ranije obradili.

Predviđanje budžeta za nacionalni mehanizam će, stoga zavisiti od sledećih varijabli specifičnih za određenu zemlju:

- broj pritvorskih mjesta,
- vrste pritvorskih mjesta,
- gustina populacije pritvorenika (broj pritvorenika u svakom pritvorskom mjestu)
- razdaljine koje treba proputovati u cilju vršenja posjeta.

U pripremi budžeta na osnovu pretpostavljene učestalosti posjeta, takođe je veoma značajno uzeti u obzir da će nacionalni mehanizam trebati da uposli opšte osoblje i da u nekim slučajevima angažuje spoljne eksperte i da će trebati dodatno vrijeme prije posjete (za pripremu) i nakon posjete (za analize i pisanje izvještaja).

Zemlje koje imaju veliku geografsku površinu sa pritvorskim mjestima koja se nalaze na velikim udaljenostima mogu smanjiti prikaz troškova putovanja u budžetu za nacionalni mehanizam, kroz stvaranje geografski razuđenih filijala ili više nacionalnih mehanizama koji bi dopunili rad centralne kancelarije nacionalnog mehanizma, i/ili kroz obezbjeđenje da članstvo cjelokupnog nacionalnog mehanizma bude veliko i razučeno dovoljno da omogući "podtimove" bazirane u različitim regionima.<sup>67</sup> Države će i dalje morati da predvide budžet za periodične sastanke predstavnika svih nacionalnih mehanizama unutar zemlje, mada ovi troškovi mogu biti reducirani kroz tele-konferencije ili na druge načine.

## 4.7 Preporuke APT-a

---

- Nacionalni mehanizmi moraju biti bazirani na ustavnom ili zakonskom tekstu koji definiše ključne elemente, uključujući proces postavljenja i kriterije, trajanje funkcije, mandat, nadležnosti, finansiranje i imunitete i privilegije, kao i procedure razrješenja i žalbi. Generalno su ustavne osnove bolje od osnova u zakonima.
  - Nijedan član, odnosno članovi izvršne vlasti ne bi trebali da imaju zakonsko ovlašćenje da svojevolljno razriješe ili zamijene NPM, ili da preprave njegov mandat, sastav ili ovlašćenja.
  - Zakon bi trebao izričito da predvidi da ministri i drugi javni službenici ne mogu, direktno ili indirektno, davati instrukcije nacionalnom mehanizmu.
  - Zakon bi trebao da predvidi da svaki član NPM-a bude ekspert koji je personalno i institucionalno nezavisan od državnih organa.
  - Poslanici koji su članovi vladajuće partije, predstavnici političkog rukovodstva vlade i predstavnici vladinih sektora ne bi trebali da budu pogodni kao članovi nacionalnog mehanizma čak ni u svostvo člana bez prava glasa.
  - NPM bi trebao da ima ovlašćenje da odabere i zaposli svoje osoblje na osnovu zahtjeva i kriterija koje sam odredi.
  - NPM bi trebalo da ima isključivo ovlašćenje da razvije svoj poslovnik (pravila rada)
  - Procedura postavljenja bi trebala da sadrži konsultacije sa civilnim sektorom.
  - Zakon bi trebao da predvidi fiksno trajanje funkcije (mandata) članova na 5 godina. Trebalo bi predvidjeti da se članovi NPM-a, za vrijeme obavljanja funkcije, mogu razriješiti samo na osnovu glasova velike većine članova NPM-a ili velike većine poslanika u Parlamentu.
  - Da bi se osigurao kontinuitet, trebalo bi uspostaviti sistem naizmjeničnih mandata.
  - Zakon bi trebao da predvidi imunitete i privilegije za rad NPM-a, uključujući imunitet od hapšenja ili pritvaranja članova, konfiskovanja ili posmatranja prtljaga, dokumenata, komunikacija, kao i stalni imunitet od zakonskih postupaka zbog aktivnosti izvršenih u smislu vršenja funkcija NPM-a.
  - Zakon bi trebalo da obezbijedi primjenjivu privilegiju protiv otkrivanja (vladi, pravosudnim organima ili bilo kom privatnom licu ili organizaciji) informacija koje posjeduje NPM.
  - Propisi za implementaciju OPCAT-a bi trebali da definišu izvor i prirodu finansiranja NPM-a, uključujući proces određivanja godišnjeg budžeta. Parlament bi trebao da odobri globalni godišnji budžet na osnovu zahtjeva koji direktno dostavlja NPM, a koji će NPM kasnije moći da troši bez prethodnog odobrenja od strane službenika izvršne vlasti.
-



Članstvo

5

## 5.1 Stručnost

### Član 18

(...)

2. Države potpisnice dužne su da preduzimaju neophodne mere da bi stručno osoblje nacionalnih mehanizama imalo potrebne sposobnosti i znanja. (...)

Da bi nacionalni mehanizam bio efikasan nije dovoljno da su njegovi članovi nezavisni od vlade, pravosuđa i organa nadležnih za pritvorska mjesta. Kako član 18 izričito predviđa, svi članovi moraju imati relevantnu stručnost i nacionalni mehanizam mora mora obuhvatiti zahijevanu različitost i balans različitih oblasti profesionalnog znanja. Specijalni izvjestilac UN-a o torturi je izjavio da je «od najvećeg značaja da države članice ... obezbijede članstvo sastavljeno od različitih profesija» u NPM-u.<sup>68</sup> Države bi, stoga trebalo da razmotre identifikovanje odgovarajućeg ranga eksperize i da prepoznaju potrebu balansa u samim propisima za implementaciju OPCAT-a.

Kroz članstvo u NPM-u bi trebalo uključiti mješavinu sledećih sposobnosti i profesionalnih zanimanja:

- pravnici (posebno sa poznavanjem nacionalnih i međunarodnih propisa o ljudskim pravima, krivičnog prava, zakona koji se tiču izbjeglica i azilanata i u nekim slučajevima i humanitarnog prava),
- doktori (uključujući, ali se ne ograničavajući na, specijaliste iz oblasti sudske medicine)
- psiholozi i psihijatri,
- lica sa prethodnim profesionalnim iskustvom u policiji, administraciji zatvora i psihijatrijskih ustanova,
- predstavnici nevladinih organizacija
- lica sa prethodnim iskustvom u oblasti vršenja posjeta zatvorima,
- lica sa prethodnim iskustvom u radu sa posebno ranjivim grupama (kao što su migranti, žene, maloljetnici, lica sa fizičkim ili psihičkim nedostacima, starosjedioci, i predstavnici nacionalnih, etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina),
- antropolozi,
- socijalni radnici

Stručnost nacionalnog mehanizma se može dopuniti angažovanjem spoljnih eksperata s vremena na vrijeme. Zakon bi trebao izričito da dozvoli nacionalnom mehanizmu da angažuje ove eksperte i da im omogući (kao i redovnom osoblju NPM) da mogu zajedno sa članovima NPM-a vršiti posjete. Međutim, ovo ne može umanjiti potrebu postojanja adekvatnog ranga stručnosti unutar samog članstva (članova sa pravom glasa) nacionalnog mehanizma, obzirom da će članovi biti ti koji donose konačne odluke.

OPCAT predviđa da nacionalni mehanizam radi na poboljšanjima kroz proces donošenja predloga i ubjedljivih dijaloga, nasuprot ovlašćenjima za donošenje obavezujućih naredbi. Stoga su, druge sposobnosti i vještine neophodne za efikasno članstvo NPM-a moralni autoritet i poštovanje od strane društva. Članovi bi takođe trebali da imaju izraženo lično zalaganje za prevenciju torture i lošeg postupanja i unapređenje uslova u pritvorskim mjestima.

## 5.2 Ravnoteža polova i etnička i zastupljenost manjina

---

### Član 18

2. (...) Dužne su da nastoje da osiguraju jednaku zastupljenost polova, kao i etničkih i manjinskih grupa u zemlji. (...)

---

Princip predviđen u članu 18 OPCAT-a je sam po sebi značajan (promovisanje jednakosti u javnim institucijama) ali je takođe izuzetno značajan za obezbjeđivanje da nacionalni mehanizam ima znanje i sposobnost da prikupi informacije neophodne za izradu efikasnih preporuka.

Osjetljivost i poznavanje iz prve ruke kulturnih, vjerskih i materijalnih potreba različitih grupa unutar društva pomaže da članovi NPM-a sigurno razumiju kako neka institucija uspješno ispunjava ili ne ispunjava potrebe pritvorenika iz ovih grupa. Iz tog razloga će, ravnoteža polova i prisustvo predstavnika etničkih i manjinskih grupa kao i osoba sa invaliditetom u nacionalnom mehanizmu, pomoći mehanizmu da što efikasnije ispuni svoj mandat. Takođe je značajno da u NPM postoji različitost jezičkih mogućnosti, obzirom da će članovi NPM-a generalno dobiti bolje informacije od svojih sagovornika tokom posjeta ukoliko su u mogućnosti da razgovaraju direktno (jezička različitost među članovima NPM-a takođe može pomoći da se smanje troškovi i nepovjerljivost i oslanjanje na prevodioce).

Pritvorenici i zatvorenici mogu osjećati manje ili više povjerenja kada pričaju o nekim stvarima koje mogu biti izuzetno intimne sa licima drugog pola. Na primjer, pritvorenica može biti mnogo više otvorenija kada priča o seksulanom nasilju ili zlostavljanju ako razgovara sa ženom. Članovima određenih etničkih ili manjinskih grupa je uglavnom mnogo lakše da o svom tretmanu pričaju sa nekim ko je pripadnik iste grupe. Logično je da mogu biti veoma sumnjičavi po pitanju motiva lica koje pripada nekoj drugoj grupi.

Iz ovih razloga, cilj predviđen članom 18 bi se trebao uključiti u domaće propise kojima se implementira OPCAT kao i u propise kojima se reguliše postupak imenovanja i postavljenja članova nacionalnog mehanizma.

### 5.3 Preporuke APT-a

---

- Propisi za implementaciju OPCAT-a bi trebali da predvide mješovitost relevantnih struka članova nacionalnog mehanizma, uključujući: pravnike, doktore, psihologe i psihijatre, lica sa prethodnim profesionalnim iskustvom u policiji, administraciji zatvora i psihijatrijskih ustanova, predstavnike NVO-a, lica sa prethodnim iskustvom u oblasti vršenja posjeta zatvorima, lica sa prethodnim iskustvom u radu sa posebno ranjivim grupama, antropologe i socijalne radnike.
  - Zakon bi trebao izričito da dozvoli nacionalnom mehanizmu da angažuje ove eksperte i da im omogući (kao i redovnom osoblju NPM) da mogu zajedno sa članovima NPM-a vršiti posjete.
  - Zakon bi trebao da uspostavi objektivnost članstva nacionalnog mehanizma kroz osiguranje ravnoteže polova i adekvatne zastupljenosti pripadnika etničkih i manjinskih grupa u zemlji kao i lica sa invaliditetom.
-

Garancije i  
ovlašćenja u  
pogledu posjeta

6



## 6.1 Pristup svim pritvorskim mjestima

### Član 20

Da bi nacionalni mehanizmi za prevenciju mogli da izvršavaju svoja ovlašćenja, države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da im obezbede:

(a) Pristup svim podacima o broju lica lišenih slobode u pritvorskim ustanovama definisanim u članu 4, kao i broju ustanova i njihovoj lokaciji

(...)

(c) Pristup svim pritvorskim ustanovama, njihovim instalacijama i objektima;

(...)

(e) Slobodu da biraju mesta koja žele da posete i lica sa kojima žele da razgovaraju; (...)

Širok obim definicije «pritvorskih mjesta» i osnovni zahtjev da takva mjesta budu otvorena za posjete nacionalnog mehanizma u skladu sa odredbama OPCAT-a su detaljno objašnjeni u okviru Poglavlja 3 ovog vodiča. Član 20 OPCAT-a dopunjava osnovno pravo nacionalnog mehanizma da posjeti ova mjesta sa dodatnim detaljima vezanim za njegove garancije i ovlašćenja.

### 6.1.1 Pristup svim djelovima bilo kog pritvorskog mjesta

Član 20(c) OPCAT-a od država zahtijeva da nacionalnom mehanizmu obezbijede pristup svim djelovima bilo kog pritvorskog mjesta. Ovo bi, na primjer, uključivalo: dnevne boravke, ćelije za izolaciju, dvorište, prostorije za vježbanje, kuhinje, radionice, prostorije za edukaciju, medicinske prostorije, sanitarne objekte i prostorije za osoblje. Samo kroz obilazak svih prostorija i oblasti unutar pritvorskog mjesta, nacionalni mehanizam za prevenciju može stvoriti kompletnu sliku o uslovima pritvora i tretmanu lica lišenih slobode.

Obilazak svih prostorija unutar objekta takođe omogućava članovima nacionalnog mehanizma da stvore cjelokupnu sliku pritvorskih prostorija, sredstva fizičkog obezbjeđenja, arhitekturu i druge strukturne elemente koji predstavljaju značajan dio dnevnog života lica lišenih slobode. Garancija koja omogućava puni pristup takođe pomaže u sprečavanju vlasti da određene pritvorenike drže što dalje od nacionalnog mehanizma na način što će ih sakriti iz normalnih pritvorskih prostorija.

U slučajevima gdje se namjeravalo napraviti izuzetak od pravila slobodnog pristupa, OPCAT ga je izričito predvidio (vidi na primjer član 14(2) koji se odnosi na Međunarodni podkomitet). OPCAT ne predviđa nikakav izuzetak u odnosu na pravo nacionalnog mehanizma da posjeti bilo koji dio pritvorskog mjesta, ni na temeljima sigurnosti ili bezbjednosti. Domaći propisi bi trebali jasno da predvide da ni jedan dio pritvorskog mjesta nikada ne bi trebao da bude sakriven od nadzora nacionalnog mehanizma ni pod kojim okolnostima.

### 6.1.2 Izbor mjesta koja će se posjetiti

Član 20(g) naglašava da nacionalni mehanizam mora imati slobodu da izabere koja mjesta će posjetiti. Ovo je jedan od razloga zbog kojih OPCAT zahtijeva da nacionalni mehanizam ima pravo da mu se obezbijede tačne i ažurirane informacije koje se odnose na broj lica lišenih slobode u svakom pritvorskom mjestu, kao i na ukupan broj pritvorskih mjesta i njihovu lokaciju u skladu sa članom 20(a). Iz tog razloga, nacionalni propisi za implementaciju OPCAT-a bi trebali izričito da predvide pravo na pristup ovim informacijama. U praksi, samo analizom ovih informacija i informacija dobijenih iz drugih izvora, kao npr. nevladinih organizacija ili medija, nacionalni mehanizam će biti u mogućnosti da dizajnira efikasan program posjeta.

### 6.1.3 Nenajavljene posjete

Takođe je evidentno da nacionalni mehanizam mora imati pravo da izvrši barem neke posjete bez prethodne najave, ukoliko će takve posjete poslužiti svrsi efikasne prevencije torture i drugih oblika lošeg postupanja. Za duže, detaljnije posjete, prethodna najava nadležnim organima često doprinosi produktivnijoj posjeti. Međutim, vršenje kratkih nenajavljenih posjeta je jedini način da nacionalni mehanizam bude siguran da vidi istinitu i tačnu sliku dnevne stvarnosti u pritvorskim mjestima. Mogućnost nenajavljenih posjeta je takođe suštinski bitna za zastrašujući efekat posjeta koje vrši nacionalni mehanizam.

Specijalni izvijestilac UN-a o torturi, koji takođe vrši posjete pritvorskim mjestima u toku misija u zemljama, je ove posjete objasnio na sledeći način:

Nenajavljene posjete imaju za cilj da osiguraju, u najvećoj mogućoj mjeri, da Specijalni izvijestilac može formulirati neiskrivljenu sliku o uslovima u objektu. Ukoliko unaprijed najavi, na bilo kojoj instanci, koje objekte želi da posjeti i ako želi da susretne, može postojati rizik da bi postojeće

okolnosti mogle biti sakrivene ili promijenjene ili da lica budu premještena, zastrašena ili spriječena da se susretnu sa njim. Ovo je, nažalost, realnost sa kojom se Specijalni izvjestilac susreće. U stvari, ovakvi incidenti su se dešavali i u slučajevima kada bi Izvjestilac odložio ulazak u objekat na kratko vrijeme, čak i na 30 minuta.<sup>69</sup>

Tumačenja člana 20 u kontekstu OPCAT-a kao cjeline, podržava zaključak da nacionalni mehanizam mora imati ovlaštenje da vrši nenajavljene posjete. Na primjer, član 20 o ovlaštenjima NPM-a vezanim za posjete koincidira sa članom 14 o ovlaštenjima za posjetu koje ima Međunarodni komitet, sa jednom značajnom razlikom. Član 14(2) nabrja izuzetne i ograničene osnove na kojima se država može protiviti posjeti koju će Podkomitet vršiti određenom pritvorskom mjestu ("hitne i izuzetne potrebe državne odbrane, javne bezbjednosti, prirodnih nesreća ili ozbiljnog narušavanja reda u mjestu koje se želi posjetiti"). Čak i u ovakvim okolnostima, član 14 izričito predviđa da sva protivljenja mogu biti samo privremena. Međutim, član 14(2) nema paralelu u članu 20 u pogledu nacionalnog mehanizma. Razuman zaključak je da nikakve okolnosti ne dozvoljavaju čak ni privremeno protivljenje od strane vlade posjetama koje vrši nacionalni mehanizam; NPM je ovlašten da uđe u pritvorske prostorije u bilo koje vrijeme dana ili noći.

Relevantna vladina ili stručna tijela su takođe zaključila da efikasan nacionalni mehanizam mora imati ovlaštenje da vrši nenajavljene posjete:

- 2006.god, prilikom obraćanja povodom stupanja na snagu Opcionog protokola, Specijalni izvjestilac UN-a za torturu je rekao da su se države članice: "složile da prihvataju nenajavljene posjete svim pritvorskim mjestima od strane.... jednog ili više nezavisnih nacionalnih mehanizama za prevenciju torture na domaćem nivou."<sup>70</sup>
- 2006.god, Zajednički Komitet za ljudska prava Parlamenta Ujedinjenog kraljevstva, citirajući sporazum sa vladom, je potvrdio da je "moć nenajavljene kontrole vitalno obezbjeđenje" rada nacionalnog mehanizma za prevenciju torture po OPCAT-u.<sup>71</sup>
- 2005. god, pitanje posjeta policijskim stanicama u okviru OPCAT-

69 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu iz 2006.g. za Komisiju za ljudska prava, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 decembar 2005), paragraf 24.

70 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu iz 2006.g za Generalnu Skupštinu, UN Doc. A/61/259 (14 avgust 2006), paragraf 68. Vidi i paragraf 75.

71 Zajednički Komitet za ljudska prava Parlamenta UK, 20 Izvještaj za period 2005-2006, 22. maj 2006.g. str 17-20

a je nastalo u toku rada UN Komiteta protiv torture na ispitivanju prvog periodičnog izvještaja Albanije u odnosu na Konvenciju protiv torture. Albanija je ratifikovala OPCAT 2003.godine. Član komiteta, Dr. Rasmussen, pozivajući se izričito na OPCAT, je naglasio da bi ove posjete bile stvarno efikasne, moraju ih vršiti nezavisni eksperti, moraju se obavljati redovno i bez najave.<sup>72</sup> Ovaj stav je bio od strane cjelokupnog Komiteta prihvaćen u Zaključcima i preporukama Komiteta, izražavajući zabrinutost zbog “nedostatka posjeta policijskim stanicama od strane Kancelarije Ombudsmana na redovnim osnovama i bez najave “ i preporučili su Albaniji da dozvoli posjete policijskim stanicama od strane Ombudsmana, kao i drugih nezavisnih tijela, na redovnim osnovama i bez najave”.<sup>73</sup>

- U svom izvještaju od decembra 2005. godine, Specijalni izvjestilac UN-a za torturu, notirajući sličnosti između standarda primjenljivih za njegove posjete pritvorskim mjestima i onih na osnovu Opcionog protokola, je izjavio da je "aksiomatično da sloboda istraga u pritvorskim mjestima sadrži: nesmetan pristup, sa ili bez prethodne najave, bilo kom mjestu u kome se mogu nalaziti lica lišena slobode".<sup>74</sup> Naglasio je da “iako u nekim slučajevima može nadležnim organima unaprijed ukazati na mjesta koja želi da posjeti, “pristup svim mjestima” ukazuje na to da će on takođe izvršiti posjete sa kratkom prethodnom najavom, ili bez nje.”<sup>75</sup>
- 2006. godine Republika Češka je ratifikovala OPCAT nakon izmjene Zakona o Javnom braniocu prava (Ombudsmanu) da bi mu prenijela ovlaštenje da vrši sistem preventivnih posjeta pritvorskim mjestima, uključujući ovlaštenje da uđe u sve djelove ovakvih mjesta "bez prethodne najve".<sup>76</sup>

Jedna od institucija Republike Koreje koja se razmatra kao moguća nacionalni

72 UN Komitet protiv torture, Zapisnik sa 649. sastanka održanog 10. maja 2005.g., UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 maj 2005), paragraf 26

73 UN Komitet protiv torture, Zaključci i preporuke na inicijalni izvještaj za Albaniju, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (Maj 2005), paragrafi 7(l) i 8(l). Vidi i Zaključke i preporuke na inicijalni izvještaj za Bahrain, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 jun 2005), paragrafi 6(j), 7(g) i 9. Vidi i Zaključke i preporuke na drugi periodični izvještaj za Šri Lanku, UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 decembar 2005), paragrafi 11 i 18(b)

74 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu iz 2006.g. za Komisiju za ljudska prava, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 decembar 2005), paragrafi 22 i 23

75 Ibid. paragraf 24

76 Vidi Češki Zakon o javnom pravobraniovcu (349/1999 Coll.) sa izmjenama 381/2005 Coll. stupio na snagu 1. januara 2006.godine, §1(2),(3),(4), §15(1), i §21a §7(1), na <http://www.ochrance.cz/>.

mehanizam je Komisija za ljudska prava. Ustavni propisi ove zemlje predviđaju da će članovi komisije i/ili njeni ekspertske timovi za posjete biti ovlašćeni da imaju “trenutan” pristup prostorijama pritvora ili zatvora nakon pokazivanja identifikacija i potvrda njihovog ovlaštenja da izvrše posjetu.<sup>77</sup>

## 6.2 Pristup informacijama

### Član 20

Da bi nacionalni mehanizmi za prevenciju mogli da izvršavaju svoja ovlaštenja, države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da im obezbede:

- (a) Pristup svim podacima o broju lica lišenih slobode u pritvorskim ustanovama definisanim u članu 4, kao i broju ustanova i njihovoj lokaciji;
- (b) Pristup svim podacima o tretmanu ovih lica i uslovima njihovog pritvora; (...)

Informacije koje je nacionalni mehanizam ovlašćen da vidi, na osnovu člana 20(a), o broju i lokacijama pritvorenika i pritvorskih mjesta su od suštinske važnosti za nacionalni mehanizam da planira svoj program posjeta. Obim informacija pokrivenih članom 20(c) je izuzetno širok, uključujući na primjer: ukupne i pojedinačne medicinske izvještaje, odredbe propisa o ishrani, sanitarna uređenja, rasporede (uključujući zapisnike o vremenu provedenom u ćelijama, na vježbama, unutra i vani, radni angažman i sl), uređenja za sprečavanje samoubistava, disciplinske izvještaje i slično.

### Član 21

(...)

2. Poverljive informacije koje pribavlja nacionalni mehanizam za prevenciju biće zaštićene. Lični podaci ne smiju biti objavljeni bez izričite saglasnosti lica o kom se radi.

Očigledno je da nacionalni mehanizam, da bi mogao vršiti svoje funkcije, mora imati

<sup>77</sup> Zakon o Nacionalnoj Komisiji za Ljudska Prava Republike Koreje, član 24(3). Primjećuje se da drugi djelovi ovog člana izgledaju nekonzistentni sa zahtjevima OPCAT-a, kao što su izričita odredba da osoblje institucije koja se posjećuje mora biti prisutno za vrijeme razgovora sa pritvorenim licima.

pristup specifičnim, potencijalno veoma osjetljivim, informacijama o pojedinačnim pritvorenicima. Kao najočigledniji primjer mogu se navesti pojedinačne medicinske informacije. Takođe je moguće da neke informacije koje nacionalni mehanizam dobije o drugim licima u pritvorskom mjestu, kao što su zaposleni ili članovi nevladinih organizacija, budu više lične nego profesionalne prirode. U velikom broju država sve ovakve informacije su, ili bi trebalo da budu, generalno zaštićene od otkrivanja, shodno propisima o zaštiti privatnosti.

Iz razloga što OPCAT jasno zahtijeva da nacionalni mehanizam kao takav ima pristup ovim informacijama, države moraju pregledati postojeće zakonodavstvo za zaštitu ličnih podataka i, ukoliko je neophodno, donijeti izuzetke koji omogućavaju nacionalnom mehanizmu da pristupi i koristi podatke. U nekim slučajevima postojeći izuzeci za javne organe možda već jasno pokrivaju nacionalni mehanizam; u drugim je potrebno napraviti nove posebne odredbe koje omogućavaju nacionalnom mehanizmu da prikuplja, koristi i štiti ovakve lične podatke.

Zaštita ličnih podataka od strane nacionalnog mehanizma, u skladu sa članom 21 OPCAT-a, je važna da bi se osiguralo da rad nacionalnog mehanizma ne ugrožava prava na privatnost pojedinaca i da bi se osiguralo da se svi pojedinci osjećaju slobodno da otvoreno razgovaraju sa članovima nacionalnog mehanizma (vidi poglavlja 4.5 i 6.3)

Međutim, propisi bi trebali da dozvole nacionalnom mehanizmu da otkrije ili objavi podatke o pojedincima ukoliko oni daju izričit pristanak. Vladi ne bi trebalo dozvoliti da se krije iza retorike o “pravima na ličnu privatnost” u cilju zaustavljanja objavljivanja podataka koje bi i nacionalni mehanizam i lice u pitanju objavili u drugom slučaju. Ovo bi takođe moralo biti moguće u slučaju da lice sa kojim je nacionalni mehanizam razgovarao tražio od NPM-a da dostavi njegovu/njenu pritužbu drugoj instituciji kao što je tužilac ili sud za ljudska prava.<sup>78</sup> Nacionalni mehanizam bi trebao da ima neograničenu mogućnost da objavi sakupljene informacije koje potiču od ličnih podataka i da objavi relevantne informacije u bilo kojoj drugoj stvari koja prevodi lične podatke potpuno anonimno.

---

78 Vidi sekciju 7.1 koja razmatra preporuke NPM-a

## 6.3 Pristup ljudima

### Član 20

Da bi nacionalni mehanizmi za prevenciju mogli da izvršavaju svoja ovlaštenja, države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da im obezbede:

(...)

(d) Mogućnost da vode privatne razgovore sa licima lišenim slobode bez prisustva svedoka, bilo lično ili sa prevodiocem ukoliko je potrebno, kao i sa bilo kojom drugom osobom za koju nacionalni mehanizam za prevenciju smatra da može da pruži značajne informacije;

(e) Slobodu da biraju (...) lica sa kojima žele da razgovaraju; (...)

Član 20(d) daje nacionalnom mehanizmu ovlašćenje da obavlja privatne razgovore sa licima po njegovom slobodnom izboru. Ova odredba predstavlja osnovu za garanciju da NPM stekne što kompletniju sliku situacije u pritvorskom mjestu na način što će to čuti od onih koji su direktno uključeni.

Mogućnost privatnih razgovora je suštinski bitna da omogući licima lišenim slobode da otvorenije govore bez straha od kazne. Specijalni izvjestilac UN-a za torturu je izjavio da: “pravo razgovora sa pritvorenicima u tajnosti, odnosno bez mogućnosti zatvorskih službenika da vide ili čuju razgovor” je jedan od najznačajnijih aspekata preventivnih posjeta.<sup>79</sup> “U suprotnom”, izjavio je “pritvorenici ne mogu razviti povjerenje u inspekcijски tim, a što je apsolutno neophodno za dobijanje tačnih i povjerljivih informacija”.<sup>80</sup>

Stoga bi propisi za implementaciju trebali da priznaju pravo nacionalnog mehanizma da razgovara sa pritvorenicima i drugim licima bez prisluškivanja ili drugog nadzora od strane službenika, zatvorenika ili bilo kog drugog. Ovakvo prisluškivanje ili nadzor bi trebalo strogo zabraniti. Jedini izuzetak bi bio u slučajevima kada sam tim za posjete napravi specifičan zahtjev da izvrši razgovor bez prisluškivanja ali uz nadzor stražara, zbog bezbjedonosnih razloga.<sup>81</sup>

Tim za posjete ne bi trebao da prihvati mjesta koja za obavljanje razgovora odaberu

79 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu, UN Doc. A/61/259 (14 avgust 2006), paragraf 73

80 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu, UN Doc. A/61/259 (14 avgust 2006), paragraf 73

81 Vidi APT, Nadzor nad pritvorskim mjestima: praktična uputstva (Ženeva, 2004), str. 80

nadležni organi; NPM bi trebalo da ima slobodu da odabere bilo koje, dovoljno sigurno, mjesto koje smatra odgovarajućim.<sup>82</sup>

U slučaju kada osoblje u pritvorskom mjestu predloži da ograniči razgovore u cilju zaštite lične bezbjednosti tima nacionalnog mehanizma, ovakav savjet bi trebalo pažljivo razmotriti, mada bi članovi nacionalnog mehanizma konačno trebalo da imaju pravo da nastave sa razgovorom ukoliko smatraju da je rizik po njihovu ličnu bezbjednost, ukoliko uopšte postoji, prihvatljiv.<sup>83</sup>

Specijalni izvjestilac UN-a za torturu je takođe naglasio značaj prava nacionalnog mehanizma da vrši temeljna i nezavisna medicinska ispitivanja pritvorenika uz njihov pristanak.<sup>84</sup>

## 6.4 Zaštita pritvorenika, službenika i drugih lica

### Član 21

1. Nijedan organ ili službeno lice ne mogu da nalože, primene, dopuste ili tolerišu bilo koju sankciju protiv bilo kog lica ili organizacije zato što su nacionalnom mehanizmu za prevenciju saopštili neku informaciju, bilo istinitu ili neistinitu, i nijedno takvo lice ili organizacija ne smeju se ograničiti na bilo koji način. (...)

Pojedinačni pritvorenici, zaposleni u pritvorskom mjestu, članovi civilnog sektora i svi ostali se moraju osjećati udobno i otvoreno u usmenoj ili pisanoj komunikaciji sa nacionalnim mehanizmom.

Prvo, (kako je obrađeno u sekcijama 4.5. i 6.2) lice mora vjerovati da će se preduzeti sve moguće mjere kojima se osigurava da niko osim nacionalnog mehanizma ne zna šta je to lice reklo. Ovo znači da nacionalni mehanizam neće navesti njihova imena

82 Vidi APT, Nadzor nad pritvorskim mjestima: praktična uputstva, ibid., str. 80. Izbor lokacije će uticati na stav lica lišenog slobode. Lokacije koje bi u očima pritvorenog lica vjerovatno izjednačile posjetioca sa osobljem institucije (npr. upravne kancelarije) bi trebalo izbjegavati. Posjetiocima treba omogućiti da odaberu mjesta koja će biti osigurana od prisluškivanja. Dnevni boravci pritvorenika, prostorije za posjetu, dvorište i biblioteke su samo neke od mogućih lokacija

83 Vidi APT, Nadzor nad pritvorskim mjestima: praktična uputstva, ibid., str. 81. Razlog za ovo pravilo je što bi se zabrinutost za ličnu bezbjednost posjetilaca u drugim slučajevima mogla lako iskoristiti kao izgovor za odbijanje pristupa određenim pritvorenima

84 Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu, UN. Doc. A/61/259 (14 avgust 2006), paragraf 73 i 75



kao izvor informacija ili otkriti informaciju za koju je jasno da može poticati samo od njih, osim ako ta lica daju izričit pristanak za otkrivanje informacija.

Drugi ključni elemenat je da lice mora znati da je zaštićen od odmazde zbog saradnje sa nacionalnim mehanizmom. Iz tog razloga ta lica ne smiju trpjeti nikakve negativne posledice, ni za sam akt razgovora sa nacionalnim mehanizmom, niti zbog suštine onoga što su rekli nacionalnom mehanizmu (ukoliko to postane poznato, bilo zbog curenja informacija bilo zbog otkrivanja informacija uz njihov pristanak). Iz tog razloga, zaštitu opisanu u članu 21 bi trebalo uključiti u propise za implementaciju OPCAT-a, kako bi se obezbijedila njena izvršnost.

Od svih ljudi sa kojima će NPM razgovarati, očigledno je da su pritvorenici najviše podložni odmazdi svake vrste. Međutim, osoblje se takođe može plašiti profesionalnih reprekusija zbog saradnje sa NPM-om ili otkrivanja informacija nacionalnom mehanizmu koje potencijalno ukazuju na saradnike ili nadređene. Nevladine organizacije i drugi članovi civilnog društva koji mogu pružati usluge pritvorenicima ili vrše stalni nadzor nad pritvorskim mjestima bi takođe trebali da budu zaštićeni od suspendovanja njihovog prisustva ili statusa zbog bilo kakve saradnje sa nacionalnim mehanizmom.

Zaštita mora obuhvatiti informacije za koje državni organi ili druga lica mogu tvrditi da su lažne, jer bi u suprotnom zaštita predviđena članom 21 mogla biti obmanuta. Međutim, jasno je da član 21 nema za cilj da državu štiti od odgovornosti za nešto što njeni službenici mogu uraditi da obmanu nacionalni mehanizam kako bi se miješali u njegov rad. Ukoliko upravnik zatvora nacionalnom mehanizmu namjerno da lažne informacije, npr. sakrivanjem smrti ili lošeg postupanja sa pritvorenikom, država bi bila odgovorna za najnečuvenije kršenje svojih međunarodnih obaveza po Opcionom protokolu, uprkos ličnoj zaštiti koju član 21 predviđa za pojedinačnog upravnika zatvora. Naravno, u onoj mjeri u kojoj bi radnje javnih službenika u prikriivanju akata torture ili drugih oblika lošeg postupanja činile krivično djelo po odredbama glavne UN Konvencije protiv torture, kao na primjer saučesništvo, ova nezavisna krivična odgovornost se ne bi trebalo isključiti članom 21 Opcionog protokola.

## 6.5 Preporuke APT-a

---

- Ovlašćenja utvrđena članom 21 OPCAT-a i zaštite predviđene članom 22, bi trebalo direktno inkorporirati u propise za implementaciju kako bi bile primjenljive po nacionalnim propisima od strane nacionalnog mehanizma i zaštićenih lica.
  - Propisi bi trebali izričito da priznaju pravo nacionalnog mehanizma da vrši posjete pritvorskim mjestima bez prethodne najave.
  - Države bi trebale da pregledaju postojeće propise za zaštitu privatnosti ličnih podataka kako bi obezbijedili da nacionalni mehanizam ima pristup i pravo da koristi informacije navedene u članu 22 Opcionog protokola
  - Lične podatke koje posjeduje nacionalni mehanizam bi trebalo zaštititi od otkrivanja bez pristanka lica na koje se odnose. Međutim, zakon bi takođe trebao dozvoliti nacionalnom mehanizmu neograničenu mogućnost da objavi sakupljene informacije koje potiču od ličnih podataka i druge informacije koje pri tom ostavljaju lične podatke u potpunosti anonimnim.
  - Propisi bi trebali da priznaju pravo nacionalnog mehanizma da razgovara sa pritvorenicima i drugim licima bez prisluškivanja i drugog nadzora od strane službenika, pritvorenika ili bilo kog drugog. Ovakvo prisluškivanje ili nadzor bi trebalo strogo zabraniti, uz jedini izuzetak u slučajevima kada sam tim za posjete napravi specifičan zahtjev da izvrši razgovor bez prisluškivanja ali uz nadzor stražara, zbog bezbjedonosnih razloga.
  - Tim za posjete ne bi trebao da prihvati mjesta koja za obavljanje razgovora odaberu nadležni organi; NPM bi trebalo da ima slobodu da odabere bilo koje, dovoljno sigurno, mjesto koje smatra odgovarajućim.
  - U slučaju kada osoblje u pritvorskom mjestu predloži da ograniči razgovore u cilju zaštite lične bezbjednosti tima nacionalnog mehanizma, članovi nacionalnog mehanizma bi konačno trebalo da imaju pravo da nastave sa razgovorom ukoliko smatraju da je rizik po njihovu ličnu bezbjednost, ukoliko uopšte postoji, prihvatljiv.
-



Preporuke  
nacionalnog  
mehanizma i njihova  
implementacija

7

## 7.1 Preporuke nacionalnog mehanizma

---

### Član 19

Nacionalni mehanizmi za prevenciju moraju najmanje imati ovlaštenje da:

(...)

(b) daju preporuke nadležnim organima u cilju poboljšanja tretmana i uslova lica lišenih slobode i da spreče mučenje, surovi, neljudski ili degradirajući tretman ili kažnjavanje, uzimajući u obzir relevantne norme Ujedinjenih nacija; (...)

### Član 22

Nadležne vlasti države potpisnice dužne su da razmotre preporuke nacionalnog mehanizma za prevenciju i stupe u dijalog sa njim, u vezi sa mogućim mjerama implementacije.

---

Nacionalni mehanizmi za prevenciju su ovlašćeni ne samo da vrše posjete, već takođe i da daju preporuke nadležnim organima navodeći sredstva za postizanje poboljšanja. Preporuke predstavljaju priliku za državu da se koristi detaljnim praktičnim i stručnim savjetima i posmatranjima koji joj pomažu u ispunjavanju obaveza koje već ima po Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv torture i drugim međunarodnim ugovornim ili običajnim pravima. U praksi, nakon preporuka bi trebao da postoji snažan podsticaj da uđu u konstruktivan dijalog i da implementiraju preporuke.

Kako bi pojačao ovaj praktični podsticaj, član 22 izričito predviđa obavezu za državne organe po međunarodnom pravu, na nivou tačno određenog pritvorskog mjesta ili na nacionalnom nivou, da razmotre ove preporuke i da aktivno prodiskutuju njihovu implementaciju sa nacionalnim mehanizmom. Dobrovoljno izvršenje ove obaveze od strane države je ključ za postizanje opštih ciljeva Opcionog protokola, zasnovanih na saradnji a ne na suprostavljanju. Iz ovog razloga i u cilju jasnog ukazivanja lokalnim službenicima da rad nacionalnog mehanizma shvate ozbiljno, u propisima za implementaciju OPCAT-a bi trebalo izričito predvidjeti obavezu za posebne lokalne i nacionalne službenike da razmotre preporuke i uđu u dijalog sa nacionalnim mehanizmom kako bi na našli najbolji način za implementaciju preporuka.

Predlog APT-a je da bi tim za posjete nacionalnog mehanizma, u cilju pružanja pomoći ovom procesu, trebao obavijestiti relevantne organe o inicijalnim rezultatima

posjete što je prije moguće. Ovo će omogućiti mehanizmu da napravi neposredne preporuke za unapređenje i da uspostavi konstruktivan radni dijalog sa nadležnim organima. U svakom slučaju, usmeni sastanak delegacije nacionalnog mehanizma i lica koja su direktno nadležna za pritvorske objekte bi trebao da uslijedi odmah nakon posjete. Takođe bi trebalo pripremiti povratnu informaciju u pisanom obliku u formi detaljnog pisma ili izvještaja što je prije moguće nakon posjete. Takav izvještaj bi trebao da predstavlja osnovu za konstruktivan dijalog između nacionalnog mehanizma i lokalnih, regionalnih i nacionalnih državnih organa u pogledu implementacije preporuka. Naknadne posjete bi trebalo sistemski da procijene da li su se ranije preporuke u potpunosti implementirale, a istovremeno i da identifikuju nove moguće probleme koji su nastali u međuvremenu.

OPCAT nacionalnom mehanizmu ostavlja diskreciju da odluči koji organi su “relevantni” za koju preporuku. Kao što je i ranije pomenuto, neka pitanja sa praktičnim rešenjima, ili ona koja mogu biti predmet lokalnog odlučivanja, je najbolje usmeriti ka administraciji institucije na koju se odnose. Pitanja i problemi na nivou sistema zahtijevaju odluke koje je potrebno donijeti na nacionalnom nivou ili kroz izmjene propisa i takvi problemi se moraju adresirati na organe na višoj ljestvici u vladinoj strukturi kako bi se imao razuman napredak u implementaciji. Iz tog razloga propisi za implementaciju OPCAT-a bi trebali da dozvole nacionalnom mehanizmu da odluči koji su organi odgovarajući za prihvatanje određenih preporuka. Organi kojima se uputi preporuka bi tako, po nacionalnom pravu, imali korelativnu obavezu da odgovore ili, ukoliko nisu nadležni za implementaciju određene preporuke, da identifikuju i preusmjere preporuku drugom nadležnom organu koji će biti dužan da odgovori.

U toku posjeta, nacionalni mehanizam može proći kroz pojedinačne slučajeve, ili može dobiti pojedinačne pritužbe (o tretmanu u mjestu koje se posjećuje, ili u nekom drugom mjestu), koje je kasnije potrebno detaljnije istražiti za presuđivanje, krivično gonjenje ili druge radnje koje su izvan redovnog “preventivnog” mandata samog nacionalnog mehanizma. U ovim slučajevima, “relevantni organ” bi mogao biti tužilac, ili nacionalna institucija za ljudska prava sa nadležnošću da razmatra i procesuirá pojedinačne pritužbe, a preporuka bi mogla biti da taj organ istraži određeni pojedinačni slučaj. U ovakvim situacijama, i dalje se primjenjuju ograničenja u pogledu otkrivanja ličnih podataka, i na taj način uputnica ove vrste bi mogla da prenese informacije o određenom žaliocu samo uz njegov pristanak.

Propisi kojima se uspostavlja nacionalni mehanizam bi takođe trebali da mu omogućé da sam mehanizam definiše rok u kome očekuje odgovor i dijalog sa nadležnim službenicima. Na primjer, Zakon o Javnom branioču prava Republike Češke dozvoljava Branioču da, nakon izvršene posjete objektu i dostavljanja nalaza

i/ili preporuka nadležnim službenicima, utvrdi vremenski rok u kome službenici moraju odgovoriti.<sup>85</sup> Ukoliko Branilac ne dobije odgovor ili su popravne mjere nedovoljne, Zakon ovlašćuje Branioca da o tome obavijesti nadređene, samu Vladu, i/ili javnost, uključujući javno imenovanje odgovornih službenika.<sup>86</sup>

Vrijedno je pomenuti da dostavljanje preporuka i izvještaja nije ni krajnja tačka uključenosti nacionalnog mehanizma u određenu instituciju, niti je to jedina upotreba informacija koje nacionalni mehanizam sakupi.<sup>87</sup>

Prvo, u periodu između posjeta, nacionalni mehanizam bi trebao da kontroliše implementaciju preporuka kroz druga sredstva (koja mogu uključivati korespondenciju sa službenicima ili komunikaciju sa nevladinim organizacijama ili drugim licima prisutnim u pritvorskim mjestima na češćim osnovama). Nacionalni mehanizam može takođe razmotriti obezbjeđivanje obuke za relevantno osoblje u pritvorskim mjestima.

Drugo, u toku vršenja posjete instituciji, nacionalni mehanizam će često dobiti informacije o uslovima ili tretmanu koji su pritvorenci doživjeli u nekom drugom mjestu, prije njihovog dolaska u instituciju u kojoj su zatečeni. Na primjer, informacije o uslovima i tretmanu u policijskim stanicama često se objelodane samo u toku posjeta istražnim zatvorima, gdje lica lišena slobode mogu ostati na jednom mjestu duže vremena i mogu se osjećati manje ranjivim nego za vrijeme boravka u policijskom pritvoru. Nacionalni mehanizam bi trebao da iskoristi ovakve informacije kako bi lakše odlučio koja mjesta da posjeti u budućnosti, i na koja pitanja da obrati posebnu pažnju za vrijeme posjete.

Treće, informacije koje se pakupe u toku posjete pojedinačnom pritvorskom mjestu takođe se mogu koristiti za razvijanje tematskih izvještaja i/ili preporuka na nivou sistema. Ovakve informacije mogu pomoći nacionalnom mehanizmu da podnese preporuke i primjedbe na postojeće ili nove propise, kao što je to i predviđeno članom 19(c) Opcionog protokola.

Četvrto, da bi Međunarodni podkomitet bio efikasan u svojim, ne tako čestim, posjetama državi članici, biće mu potrebne dobre i kvalitetne informacije o određenim pritvorskim mjestima u zemlji prije njegovog dolaska. Neke od ovih informacija će svakako obezbijediti Vlada, ali bi i nacionalni mehanizam trebao da pruži ključne

85 Češki Zakon o javnom pravobraniocu dozvoljava Braniocu, član 21a

86 Češki Zakon o javnom pravobraniocu dozvoljava Braniocu, član 21a i 20(2).

87 Za više detalja o efikasnim preporukama i aktivnostima koje ih prate, vidi APT, Nadzor nad pritvorskim mjestima: praktična uputstva (Ženeva, 2004)

informacije Međunarodnom podkomitetu na tekućim osnovama kako bi pomogao prilikom strateškog određivanja specifičnih mjesta koja će Podkomitet obići tokom posjete zemlji.

## 7.2 Izvještaji

---

### Član 23

Države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da će objaviti i distribuirati godišnje izvještaje nacionalnih mehanizama za prevenciju.

---

Da bi se obezbijedilo održivo poboljšanje tretmana lica lišenih slobode i uslova u pritvorima, nacionalni mehanizmi za prevenciju moraju biti sposobni da pripreme izvještaj i da svoje nalaze dostave relevantnim subjektima.<sup>88</sup> Nacionalni mehanizam takođe mora imati kapacitet da podnosi predloge i primjedbe na postojeće propise ili nacрте novih propisa, bilo u svom godišnjem izvještaju, u pojedinačnim izvještajima o posjetama ili kroz podnošenje posebnog predloga ili izvještaja.<sup>89</sup> Članom 23 se predviđa da se godišnji izvještaj o radu nacionalnog mehanizma objavljuje i dostavlja od strane samih država članica. (međutim, to ne sprečava nacionalne mehanizme za prevenciju da sami objavljuju i dostavljaju svoje godišnje izvještaje nezavisno, ako to žele).

Opcioni protokol ni u jednom svom dijelu ne sprečava nacionalne mehanizme da odluče da pripremaju i izrađuju i druge izvještaje, a posebno izvještaje o pojedinačnim posjetama. Na primjer, pitanja i problemi koja se pojavljuju u nizu institucija mogu navesti nacionalni mehanizam da napravi i objavi tematski izvještaj. Ovakvi izvještaji ne mogu sadržati lične podatke bez izričitog pristanka lica na koje se podaci odnose, ali nacionalni mehanizam može uključiti ukupne, ili na drugi način, potpuno anonimne informacije koje potiču iz ličnih podataka.<sup>90</sup>

---

88 Za više detalja o najboljoj praksi za pripremu izvještaja zasnovanih na posjetama pritvorskim mjestima vidi APT, Nadzor nad pritvorskim mjestima: praktična uputstva (Ženeva, 2004), str 85-89

89 Vidi član 19(c).

90 Vidi razmatranja u sekcijama 4.5, 6.2 i 6.4



## 7.3 Preporuke APT-a

---

- Zakonom bi trebalo izričito predvidjeti obavezu specifičnih lokalnih i nacionalnih službenika da razmotre preporuke i uđu u konstruktivan dijalog sa nacionalnim mehanizmom kako bi se razmotrila implementacija preporuka.
  - Da bi se obezbijedilo da nacionalni mehanizam može direktno usmjeriti svaku od svojih preporuka najrelevantnijim organima, on bi trebalo da ima slobodu da odabere organ na bilo kom nivou vlasti, od uprave pojedinačne institucije do najviših nacionalnih rukovodstava, kome će uputiti svoje preporuke i sa kojima će imati druge vrste komunikacije.
  - Organ kome se uputi preporuka bi trebalo po nacionalnim zakonima da ima korelativnu obavezu da odgovori na preporuke, ili ako nije nadležan za implementaciju određene preporuke, da identifikuje i uputi preporuku drugom nadležnom organu koji će imati obavezu da odgovori.
  - Propisi kojima se uspostavlja nacionalni mehanizam bi takođe trebali da mu omoguće da sam mehanizam definiše rok u kome očekuje odgovor i dijalog sa nadležnim službenicima.
-

Nacionalni  
mehanizmi za  
prevenciju i  
nacionalni civilni  
sektor

8

Kao što je i rečeno na početku, nevladine organizacije i drugi članovi civilnog društva bi trebali biti uključeni u proces određivanja nacionalnog mehanizma za prevenciju, kako bi nacionalni mehanizam bio uvjerljiv i na taj način efikasan. Kao što ćemo kasnije vidjeti u poglavlju 10, neke nevladine organizacije same mogu postati dio nacionalnog mehanizma za prevenciju. Međutim, u većini slučajeva, primarna uloga koju nevladine organizacije mogu imati u odnosu na nacionalni mehanizam su da budu važan izvor informacija za NPM i izvor spoljnog nadzora kontrole nacionalnog mehanizma.

Nevladine organizacije za ljudska prava su često lideri u odbrani interesa lica lišenih slobode, posebno protiv torture i drugih oblika lošeg postupanja. Nevladine organizacije i druge organizacije civilnog društva mogu već biti uključene u pritvorskim mjestima na dnevnim osnovama, kroz pružanje različitih vrsta usluga pritvorenima. U nekim slučajevima, njihova tekuća uključenost u pružanju usluga im može otežati ulogu efikasnog spoljnog izvora ukupnih analiza ili kritika situacije u pritvorskom mjestu. Međutim, njihova svakodnevna prisutnost znači da oni mogu biti odlučan izvor informacija za nacionalni mehanizam, kako bi mu pomogle da strateški planira program detaljnih posjeta i da brzo reaguje na nepredviđene situacije svojim ad hoc posjetama. Ovakve informacije takođe mogu pomoći nacionalnom mehanizmu da prilikom posjeta određenim mjestima posebnu pažnju obrati na prostorije ili pitanja koja su od najveće brige. Nevladine organizacije mogu takođe biti značajan izvor informacija za nacionalni mehanizam prilikom određivanja obima u kome su njegove preporuke bile implementirane u periodu između posjeta. Kako je već opisano u Poglavlju 6, nacionalni mehanizam ima pravo da, u povjerenju, razgovara sa bilo kim koga sam odabere, uključujući i nevladine organizacije, i svaki pojedinac ili organizacija imaju pravo da u povjerenju komunicira sa nacionalnim mehanizmom bez straha od odmazde.

Kroz svoje savjete ili rad, nevladine organizacije mogu steći poseban nivo povjerenja od strane pritvorenika. Kada takva nevladina organizacija smatra za potrebnim, može u velikoj mjeri povećati efikasnost nacionalnog mehanizma putem podizanja svijesti među pritvorskom populacijom o postojanju nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, o narednim posjetama, mandatu i metodi rada, kao i putem ohrabrivanja pritvorenika da sarađuju i pruže informacije nacionalnom mehanizmu.

Neke nevladine organizacije mogu biti i važan izvor kontrole, analiza i povratnih informacija o radu samog nacionalnog mehanizma. Neophodnost obezbjeđenja snažne nezavisnosti nacionalnog mehanizma od izvršne vlasti i pravosuđa znači da su ove institucije neadekvatne kao izvor kontrole odgovornosti nacionalnog mehanizma.

U nekim zemljama, zakonodavna i izvršna vlast nijesu stvarno odvojene jedna od druge u praktičnom i političkom smislu. Iz tog razloga civilni sektor i posebno nevladine organizacije imaju ključnu ulogu u osiguranju odgovornosti nacionalnog mehanizma kroz kontrolu njegovog rada i uticaja i obezbjeđivanjem javnih i/ili privatnih kritičkih analiza.

Generalna snaga političkog pritiska koji nevladine organizacije i civilni sektor mogu često usmjeriti na vlasti, kroz podizanje javne svijesti o određenim pitanjima, je takođe značajan izvor podsticaja na nacionalnom nivou za vlast da se potpuno angažuje u konstruktivnim dijalozima sa nacionalnim mehanizmom i da preduzme konkretne mjere za implementaciju preporuka nacionalnog mehanizma. Nevladine organizacije mogu biti dobro postavljene da vrše kontrolu nad implementacijom preporuka nacionalnog mehanizma od strane službenika u pojedinačnim pritvorskim mjestima, kroz njihovu čestu prisutnost u tim mjestima i njihovim vezama za lokalnom zajednicom. Proaktivno pružanje ovih informacija nacionalnom mehanizmu može u velikoj mjeri povećati njegovu efikasnost.

U velikom broju zemalja, nevladine organizacije već sprovode svoje programe posjeta pritvorskim mjestima. Opcioni protokol i uloga koja će se, po njemu, dodijeliti nacionalnom mehanizmu se ne treba iskoristiti da se nevladine organizacije isključe iz istovremenog vršenja njihovih posjeta. Kako je ranije pomenuto, Opcioni protokol je samo jedna od mjera koje bi države trebale da preduzmu kako bi ispunile svoje obaveze u pogledu sprečavanja torture po UN Konvenciji protiv torture. Posjete nevladinih organizacija su druge, odgovarajuće mjere u ovom pogledu koje bi se trebale nastaviti i nakon uspostavljanja nacionalnog mehanizma za prevenciju u zemlji.<sup>91</sup> Posebno imajući u vidu da Preambula OPCAT-a sama priznaje vrijednost preventivnih posjeta, veoma je vjerovatno da bi Komitet protiv torture kritikovao svaku upotrebu OPCAT-a kao opravdanje za smanjenje drugih oblika nezavisne kontrole koja već postoji u zemljama potpisnicama.

Konačno, nacionalni mehanizmi bi trebali da osiguraju da održavaju sveobuhvatno i postojeće znanje nevladinih organizacija i drugih organizacija civilnog sektora koje pružaju pomoć, podršku ili usluge licima lišenim slobode, kako bi bili u mogućnosti da odgovore pojedincima koji se obrate nacionalnom mehanizmu za ličnu pomoć tokom posjete. Na početku svakog razgovora sa licem lišenim slobode tim za posjete nacionalnog mehanizma će morati da u potpunosti objasni svoju ulogu:

---

91 Na primjer, u Periodičnom izvještaju za Argentinu u 2004.g., Komitet protiv torture je nastavio da traži informacije o pristupu nevladinog sektora pritvorskim mjestima, uprkos tome što je Argentina ratifikovala OPCAT i bila u procesu određivanja NPM-a: UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 novembar 2004) paragraf 49

kako može ili ne može pomoći licu sa kojim razgovara. Pojedinci će prije podijeliti informacije sa nacionalnim mehanizmom, ukoliko je mehanizam u mogućnosti da im obezbijedi korisno upućivanje na organizacije koje mogu stvarno direktno pružiti usluge kojim bi se riješile njihove lične potrebe.

Nacionalni  
mehanizmi na  
međunarodnom  
nivou

9

---

### Član 20(f)

Da bi nacionalni mehanizmi za prevenciju mogli da izvršavaju svoja ovlašćenja, države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da im obezbede (...) pravo da imaju kontakte sa Podkomitetom za prevenciju, da mu dostavljaju podatke i sastaju se sa njim.

---

Nacionalni mehanizam mora djelovati i na međunarodnom nivou ukoliko se želi puna implementacija OPCAT-ovog koncepta globalnog sistema posjeta. OPCAT ovo izričito priznaje na način što od država potpisnica zahtijeva da omogućće direktne i povjerljive kontakte između nacionalnih mehanizama i Međunarodnog podkomiteta. Pravo direktnih i povjerljivih kontakata teče u oba smjera i predviđeno je da Međunarodni podkomitet ima proaktivnu ulogu u ovom pogledu.

---

### Član 11(b)

Podkomitet za prevenciju (...) u odnosu na nacionalne mehanizme za prevenciju (...)

(ii) Održava direktan i, ukoliko je potrebno, poverljiv kontakt sa nacionalnim mehanizmima za prevenciju i pruža im obuku i tehničku pomoć u cilju jačanja njihovih kapaciteta;

(iii) Pruža im savete i pomoć u proceni potreba i sredstava potrebnih za jačanje zaštite lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;

(iv) Daje preporuke i zapažanja državama potpisnicama u cilju jačanja kapaciteta i mandata nacionalnih mehanizama za prevenciju torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;

### Član 12(c)

Da bi se omoguććilo Podkomitetu za prevenciju da izvrši svoj mandat na način naveden u članu 11, države potpisnice će (...) podsticati i omoguććiti kontakte između Podkomiteta za prevenciju i nacionalnih mehanizama za prevenciju;

---

Ovi članovi omoguććavaju nacionalnim i međunarodnim tijelima suštinsku razmjenu informacija o metodama i strategijama za sprečavanje torture i drugih oblika lošeg postupanja. Stoga, Podkomitet i nacionalni mehanizmi za prevenciju se mogu

susresti i razmijeniti informacije, ako je to potrebno i na povjerljivim osnovama. Nacionalni mehanizmi mogu vraćati i prosljeđivati svoje izvještaje i sve druge informacije međunarodnom mehanizmu.

Druga značajna dimenzija ovog odnosa je mogućnost Podkomiteta da pruža pomoć i savjete državama članicama u pogledu nacionalnih mehanizama za prevenciju. Stoga, shodno članu 11, Podkomitet ima mandat da pruža savjete državama potpisnicama u pogledu uspostavljanja nacionalnih mehanizama kao i da daje preporuke za jačanje njihovog kapaciteta za sprečavanje torture i drugih oblika lošeg postupanja.

Podkomitet će takođe biti u mogućnosti da nudi i pruža obuku i tehničku pomoć direktno nacionalnim mehanizmima za prevenciju u pogledu jačanja njihovih kapaciteta. Podkomitet takođe može davati savjete i pomagati im u procjeni potreba i sredstava neophodnih za unapređenje zaštite lica lišenih slobode.

Države bi takođe trebale da omoguće i olakšaju uzajamno djelovanje između nacionalnih mehanizama različitih država. Na ravnom nivou mogu se promovirati najbolje prakse.

### **Preporuke APT-a:**

- 
- Nacionalni mehanizam mora imati pravo da direktno i u povjerenju komunicira sa Međunarodnim podkomitetom.
  - Države bi takođe trebale da dozvole razmjenu informacija između nacionalnih mehanizama u različitim zemljama
-





Izbor  
organizzazione forme

10

---

## Član 17

Svaka država potpisnica je dužna da ima, odredi ili uvede, (...) jedan ili više nezavisnih nacionalnih mehanizama za prevenciju torture na unutrašnjem nivou. Mehanizmi koje uspostavljaju decentralizovane jedinice mogu biti određeni kao nacionalni mehanizmi za prevenciju u smislu ovog Protokola, ukoliko su u skladu sa njegovim odredbama.

---

### 10.1 Uvod

Opcioni protokol ne predviđa jedinstvenu organizacionu formu za nacionalne mehanizme za prevenciju. Vodeći računa o garancijama nezavisnosti, različitoj ekspertskoj strukturi, kao i o propisivanju neophodnih ovlašćenja, svaka država potpisnica može odabrati strukturu koja odgovara njenom političkom i geografskom kontekstu.

Specifične prednosti i mane su povezane sa dizajnom novog tijela, nasuprot određivanju postojećeg tijela i sa upotrebom jednog unifikovanog mehanizma za cijelu zemlju ili više mehanizama za različite regione ili vrste institucija. Međutim, nijedan od ovih pristupa nije u prednosti nad drugima. Sledeće sekcije obrađuju razmatranja koja nastaju prilikom izbora novih nasuprot postojećim mehanizmima, ili prilikom izbora jednog ili više nacionalnih mehanizama za jednu državu.

U svim slučajevima važno je zapamtiti da, bez obzira na formalnu strukturu NPM-a, on neće biti efikasan osim ako su njegovi članovi personalno nezavisni i efikasni u vršenju preventivnih posjeta.

### 10.2 Novo ili postojeće tijelo?

#### 10.2.1 Pregled

U principu, sve dok je nacionalni mehanizam koji se konačno stvori isti, ne bi trebalo da bude bitno da li je to novo tijelo uspostavljeno nakon ratifikacije OPCAT-a ili su obaveze predviđene OPCAT-om ispunjene od strane postojećeg mehanizma. Međutim, u praksi u određenoj zemlji jedan ili drugi pristup mogu imati prednosti ili mane.

Faktore koje bi trebalo razmotriti u svakom nacionalnom kontekstu obuhvataju sledeće:

- Uspostavljanje novog mehanizma dozvoljava definisanje mandata, nezavisnosti, ovlašćenja u pogledu posjeta i davanja savjeta, i drugih garancija na način da u potpunosti ispune kriterije predviđene OPCAT-om. Da li je isti rezultat zakonski i politički moguć u odnosu na već postojeći mehanizam?
- Da li bi uspostavljanje novog mehanizma dupliralo rad postojećih mehanizama? Sa druge strane, ukoliko postojeće tijelo ili tijela ne pokriva sva pritvorska mjesta definisana OPCAT-om, da li bi bilo lakše popuniti praznine ili kreirati novo tijelo koje će imati pristup mjestima pokrivenih OPCAT-om?
- Da li neko postojeće tijelo ima tradiciju i reputaciju institucionalne nezavisnosti koji bi vodili ka neposrednijoj kredibilnosti od one koja bi bila moguća kod novog mehanizma? Ili je suprotno?
- Kakva je praksa rada postojećeg tijela? Kako njegovu ulogu vide pritvorenici, javni službenici i javnost uopšte (efikasnu ili neefikasnu)? Da li je ranije imao drugačiji mandat ili metode rada koji bi mogli biti u sukobu sa njegovim radom kao nacionalnog mehanizma po OPCAT-u?
- Da li je, prilikom osnivanja postojećeg tijela, civilni sektor (posebno nevladine organizacije koje su aktivne u oblasti torture, lošeg postupanja i uslova u pritvorima) bio uključen u otvoreni proces?
- Da li postojeće tijelo već posjeduje multidisciplinarni obim ekspertize (stručnosti) neophodan za nacionalni mehanizam? Traženu različitost? Ukoliko ne, da li bi bilo lakše da se doda nedostajuća struka ili različitost ili da se to poveže stvaranjem novog tijela?

Određivanje postojećeg mehanizma uvijek zahtijeva pažljivi i iscrpan pregled njegovih mandata, nadležnosti, nezavisnosti, članstva, ovlašćenja i garancija, kako bi se osiguralo da u potpunosti ispunjava zahtjeve predviđene OPCAT-om. U skoro svim slučajevima, biće neophodne neke izmjene bilo putem izmjene propisa ili povećanjem resursa ili na oba načina.<sup>92</sup>

92 Kako će biti razmatrano u sekciji 10.3.1, ako država odredi više nacionalnih mehanizama, svaki mehanizam mora ispunjavati zahtjeve OPCAT-a, posebno ako se neka pritvorska mjesta mogu posjetiti samo od strane određenog nacionalnog mehanizma i nijednog drugog - nije dovoljno reći, na primjer, da jedna komponenta zadovoljava zahtjeve nezavisnosti, druga stručnosti a neka treće zahtjeve u pogledu informacija i sl.

U ovom kontekstu, takođe je veoma značajno shvatiti da kada država odredi postojeće tijelo za posjete da bude nacionalni mehanizam, svaka kasnija posjeta tog tijela “prитvorskom mjestu” definisanom OPCAT-om će se smatrati kao posjeta koja ima sve garancije predviđene OPCAT-om. Ovo je istina bez obzira da li je takva posjeta zvanično obilježena kao “OPCAT posjeta” od strane države.

Pogledajmo sledeći hipotetički primjer:

Volonterska grupa na nivou zajednice već posjećuje pritvorenike kako bi ih ohrabrila za kontakt sa spoljnim svijetom a sve u cilju efikasne reintegracije u društvo nakon izdržavanja kazne. Grupa je određena da bude nacionalni mehanizam. Prilikom dostave knjiga jednom zatvoreniku, volonter je prišao drugom zatvoreniku koji mu se učinio bolestan. Volonter je tražio da vidi medicinski dosije zatvorenika ali su nadležni organi to odbili. Drugi volonter je razgovarao sa zatvorenicima u zajedničkoj prostoriji kada je čuo da je zatvorenik koji je remetio red premješten u samicu; organi su odbili zahtjev da odmah nasamo razgovara sa tim zatvorenikom.

U ovakvim slučajevima, država ne bi mogla da kaže da volonter nije stvarno vršio “OPCAT posjetu”, već da je ispunjavao neka od ranijih ovlašćenja u to vrijeme i da stoga ne može biti predmet garancija predviđenih OPCAT-om.<sup>93</sup> Status i ovlašćenja koja Opcioni protokol u članovima 18 i 22 predviđa za nacionalne mehanizme se ne mogu garantovati ukoliko država zadrži pravo da bira kada se ona primjenjuju a kada ne.

Nekoliko zemalja već ima nezavisne specijalizovane mehanizme za vršenje preventivnih posjeta svim pritvorskim mjestima predviđenim OPCAT-om. Međutim, postojeći mehanizmi u nekim zemljama takođe imaju mandat da vrše različite vrste posjeta nekim ili svim pritvorskim mjestima.

Neke kategorije postojećih tijela za posjete nemaju elemente nacionalnog mehanizma kako je to predviđeno OPCAT-om. Iako to ne znači da takva tijela ne mogu imati značajan doprinos poboljšanju uslova sama ili kao dopuna nacionalnom mehanizmu, ipak bi bilo neadekvatno odrediti takva tijela da budu dio samog nacionalnog mehanizma. Primjeri za ovakva tijela mogu biti:

- Jedinice unutrašnjih upravnih inspekcija ministarstva nadležnog za pritvorska mjesta,<sup>94</sup>

93 Vidi član 20(a)(b)(c) i (d) OPCAT-a.

94 Unutrašnja jedinica ministarstva nadležnog za pritvorska mjesta ne može zadovoljiti zahtjeve nezavisnosti predviđene OPCAT-om, članovi 1, 17, 18(1), 18(4). Vidi Poglavlje 4 ovog Vodiča. Vidi i materijal Waltera Suntingera, “Nacionalni mehanizmi za posjete: Kategorije i Ocjena” u vršenju posjeta pritvorskim mjestima: Naučene lekcije i praksa odabranih domaćih institucija (Asocijacija za prevenciju torture: Ženeva 2003) str. 76-77

- Spoljne inspekcije za zatvore čiji članovi mogu biti smijenjeni upravnom odlukom ili instrukcijom ministarstva nadležnog za pritvorska mjesta,<sup>95</sup>
- Odbori poslanika,<sup>96</sup>
- Kancelarije tužioca.<sup>97</sup>

Sa druge strane, neka već postojeća tijela generalno imaju potencijala da budu određena kao nacionalni mehanizmi po OPCAT-u, premda su obično potrebne neke izmjene u pogledu propisa, ljudskih i finansijskih resursa, kao i izmjene u pogledu rada u praksi. Kao primjere za ovu vrstu tijela možemo navesti:

- Nacionalne komisije za ljudska prava
- Ombudsmana ili kancelarije javnog branioca
- Nevladine organizacije (NVOe),
- Nezavisne spoljne inspektorate za zatvore (koji ne mogu biti ukinuti diskrecionom upravnom odlukom ministarstva nadležnog za upravljanje pritvorskim mjestima).

Neki drugi oblici već postojećih tijela generalno neće biti adekvatni za imenovanje u NPM, ali sa nekim fundamentalnim promjenama bi u nekim instancama mogli biti transformisani u nacionalni mehanizam koji ispunjava zahtjeve predviđene OPCAT-om. Primjeri ovakvih tijela mogu biti:

- određene pravosudne kancelarije
- nezavisne šeme za posjetu zasnovane na zajednici

Sve ove kategorije ćemo detaljnije razmotriti u narednim sekcijama ovog poglavlja.

95 Diskreciono pravo ministarstva nadležnog za pritvorska mjesta da smjenjuje članove NPM-a ne zadovoljava zahtjeve nezavisnosti predviđene OPCAT-om, članovi 1, 17, 18(1), 18(4). Vidi Poglavlje 4 ovog Vodiča. Kako je i Suntinger naveo, ovakvi mehanizmi ne mogu ostvariti svoju nadzornu ulogu iz perspektive isključivo vezane za ljudska prava, ako druge svrhe (kao npr. disciplinska i finansijska kontrola) budu uključene u njihov mandat. (Vidi Suntinger, *ibid.* pp. 78-81)

96 U velikom broju slučajeva, članovi ovakvog Komiteta će biti ili članovi vladajuće ili opozicione partije, i stoga je teško vidjeti kako bi ovakav Komitet mogao zadovoljiti zahtjeve nezavisnosti predviđene OPCAT-om. Kontinuitet bi takođe mogao biti problem, obzirom da se članstvo može svo promijeniti odjednom u vrijeme izbora. Vidi i materijal Suntingera, na str. 85-86, u pogledu prepreka za ovakve komitete u konzistentnom postizanju neophodnog balansa profesionalne ekspertize i stručnosti za rad NPM-a. On je takođe naveo da su ovakvi komiteti posebno ranjivi na politizaciju i da regularnost posjeta takođe može biti problem. Međutim, ukoliko je pojedinačni poslanik stvarno nezavisan od izvršne vlasti, moglo bi biti moguće da on /ona bude član jednog šire uspostavljenog NPM-a.

97 Kancelarija tužioca obično nema nezavistan i specijalizovan pristup neophodan za NPM po OPCAT-u

## 10.2.2 Nacionalne komisije za ljudska prava<sup>98</sup>

Većina nacionalnih komisija za ljudska prava ima dugu tradiciju nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast i to može poslužiti za izgradnju povjerenja u prvim godinama implementacije Opcionog protokola u zemlji. Međutim, bitno je naglasiti da ono što može biti prihvatljivo za tijelo koje vladi pruža opšte političke savjete (kao što je prisustvo političara ili predstavnika vladinih organa) može biti nedovoljno za nacionalni mehanizam koji će se baviti i razmatrati visoko osjetljive informacije o pojedinačnim pritvorenicima.<sup>99</sup>

Nacionalna komisija za ljudska prava takođe može imati veliko i široko iskustvo i znanje u rešavanju problema sa fokusom na ljudska prava. Neke nacionalne komisije za ljudska prava možda čak već vrše posjete pritvorskim mjestima. Međutim, ovdje je važno naglasiti razliku između posjeta koje se vrše da bi se prikupile ili ispitale pojedinačne pritužbe i programa preventivnih posjeta na način predviđen Opcionim protokolom. Veliko iskustvo u vršenju istražnih posjeta zatvorima može pružiti korisno poznavanje situacije u zatvorima u zemlji, mada su obično potrebne određene vrste obuke i izmjene u metodologiji rada kako bi se osigurala efikasnost preventivnih posjeta. Da bi nacionalne komisije za ljudska prava koje obično imaju veoma širok mandat, bile u poziciji da realizuju usko fokusiran i čest program preventivnih posjeta koji ispunjava kriterije predviđene OPCAT-om, često će trebati napraviti izmjene u unutrašnjoj strukturi i predvidjeti dodatne finansijske i ljudske resurse.

Kako smo već ranije napomenuli, ozbiljni problemi mogu nastati prilikom kombinovanja klasičnih funkcija posjeta predviđenih OPCAT-om sa procesuiranjem ili odlučivanjem o pojedinačnim slučajevima koji se prikazuju tokom posjeta, bilo od strane samog nacionalnog mehanizma kao kvazisudskog tijela, bilo pred nadležnim sudovima.<sup>100</sup> Može biti teško održavati kooperativan odnos između nacionalnog mehanizma i državnih službenika od koga zavise OPCAT posjete, ukoliko ti istui državni službenici budu subjekt krivičnog gonjenja ili presuđivanja od strane nacionalnog mehanizma. Na isti način, pojedinci možda neće željeti otvoreno da razgovaraju sa nacionalnim mehanizmom ukoliko se budu bojali da će se njihov identitet ili informacije koje pruže možda objelodaniti u nekoj kasnijoj fazi (kao dio krivičnog gonjenja ili sudskog postupka na primjer). Radna norma i hitnost pojedinačnih pritužbi mogu ugroziti i naružiti sposobnost institucije da održava snažan program preventivnih posjeta.

<sup>98</sup> Vidi i Suntinger, op.cit., str. 82-85

<sup>99</sup> Vidi razmatranja u sekciji 4.3

<sup>100</sup> Vidi sekciju 3.3.3

Neke nacionalne komisije za ljudska prava mogu već imati mješavinu relevantne struke, međutim u komisijama veoma često dominiraju pravnici, a nedostaju veoma važna struka za određen oblasti (medicina, administracija izvršenja zakona i sl).

### 10.2.3 Ombudsman i Kancelarije javnog branioca<sup>101</sup>

Kao i nacionalne komisije za ljudska prava, i ombudsman i kancelarija javnog branioca često već posjeduju dobre garancije nezavisnosti, posebno kada se njihov mandat zasniva na ustavu države ili na dugoj ustavnoj tradiciji.

Međutim, nivo iskustva koji Ombudsman ili kancelarija javnog branioca imaju u pogledu sistematskih preventivnih posjeta često varira. Ovakve kancelarije su često naviknute da reaguju i postupaju po pojedinačnim pritužbama, ili da se fokusiraju na određeno pitanje na nivou cijele zemlje u određenoj godini i onda prelaze na nova pitanja i probleme u narednoj. Kao i kod nacionalnih komisija za ljudska prava, prethodno iskustvo posjećivanja podnosioca pritužbi u zatvorima kako bi se dokumentovali ili istražile pojedinačne pritužbe ne predstavljaju neophodno adekvatnu pripremu za vršenje tekućih sistematskih preventivnih posjeta.

Kao i u slučaju nacionalnih komisija, vjerovatnoća da će se ombudsman ili kancelarija javnog branioca određenog da bude nacionalni mehanizam istovremeno susresti sa vršenjem preventivnih posjeta zasnovanih na “konstruktivnom dijalogu” i sa zastupanjem pojedinačnih slučajeva koji nastanu u toku ovih posjeta, može predstavljati problem. Ovi problemi mogu biti manje ozbiljni nego kod nacionalnih komisija koje potencijalno imaju ovlašćenje da meritorno odlučuju o ovim pritužbama, ali ipak mogu zahtijevati unutrašnje restrukturiranje kancelarije kako bi se obezbijedilo odvajanje funkcija.

Kao i nacionalne komisije za ljudska prava, i Ombudsman i Javni branioc često imaju veoma širok mandat. Oni će rijetko imati dovoljno finansijskih i ljudskih resursa da na pravi način realizuju sistem preventivnih posjeta u skladu sa OPCAT-om. Države koje odrede ovakvu kancelariju kao jedini nacionalni mehanizam, generalno će morati da predvide i dodatna sredstva.

Sama priroda kancelarije često ukazuje da tamo konačno postoji samo jedan službenik (najčešće pravnik) koji donosi odluke; jasno je da je veoma teško postići puni obim neophodnih profesionalnih kvalifikacija za članove nacionalnog mehanizma ukoliko postoji samo jedan “član”. Naravno, Ombudsman ili Javni branilac mogu zapošljavati veoma veliko i različito osoblje, ali opet određene oblasti neophodne

101 Vidi i Suntinger, op.cit.,str. 82-85



struke često nedostaju (npr. medicinska struka). U svakom slučaju, uvijek je bolje da sami članovi nacionalnog mehanizma budu predstavnici relevantne struke, nego da se oslanjaju na stručno osoblje ili periodično angažovanje spoljnih eksperata, obzirom da ovo nastoji da poboljša kvalitet i uticaj preporuka.

Pristup dodijeljen kancelariji Ombudsmana i obim njegovih ovlašćenja da pravi preporuke se razlikuje od zemlje do zemlje. Kako je ranije pomenuto, OPCAT zahtijeva da nacionalni mehanizam pristupa svom radu sa ciljem unapređenja uslova pritvora i zaštite lica u praktičnom ili “političkom” smislu a ne kroz procjenu “zakonitosti” i “pravičnosti” kao takvih. Iako će se javljati problemi “pravne” prirode, posebno u smislu proceduralnih i zakonskih obezbjeđenja, oni predstavljaju samo dio mnogo šireg skupa aspekata koje treba ispitati i ciljeva koje treba postići. Veliki broj pitanja i problema koji se pojave u radu većine nacionalnih mehanizama će biti pitanja “politike” ili pitanja tehničke prirode.

Institucije koje tradicionalno imaju mandat provjere “zakonitosti”, odnosno koje odlučuju da li je određena administrativna radnja usklađena sa odgovarajućom administrativnom procedurom ili standardima pravičnosti, mogu imati poteškoća u ispunjavanju “političko-tehničkog” pristupa predviđenog OPCATom. Ovo može uključivati i komentare na političke izbore vlade ili parlamenta, i potencijalno predlaganje da se određeni propis usvoji, izmijeni ili ukine.

Pritvorenici i zaposleni u pritvorskim mjestima takođe mogu biti zbunjeni činjenicom da institucija koja ima uspostavljeni pristup ili ulogu kontrole zakonitosti, sada ima drugi pristup i obuhvata drugačije uloge u skladu sa OPCATom. Međutim, kako ovdje postoji veliki obim varijacija od zemlje do zemlje u pogledu istorije, pravnog konteksta i radnog pristupa kancelarija Ombudsmana, ovakva razmatranje se ili mogu ili ne mogu primijeniti u datoj zemlji.

#### 10.2.4 Nevladine organizacije<sup>102</sup>

Najjača posvećenost pristupu ljudskim pravima se može naći u okviru civilnog sektora određene zemlje, a posebno kod nevladinih organizacija. Nevladine organizacije se često neformalno uključuju u preventivne posjete i kontrolu nad zatvorima i drugim pritvorskim mjestima mnogo prije formalnih, zakonom osnovanih tijela za vršenje ove funkcije. Nevladine organizacije su, po definiciji, generalno veoma strukturalno nezavisne od izvršne vlasti. U nekim nacionalnim kontekstima, ovi faktori mogu uticati na uključivanje nevladine organizacije ili organizacija u formalni dio nacionalnog mehanizma.

Međutim, stepen nezavisnosti NVO-a u stvarnosti može varirati i, generalno, nije zakonski garantovan za budućnost. Nevladine organizacije, generalno, nemaju pravo potpunog pristupa pritvorskim mjestima koje je garantovano zakonom. Preporuke nevladine organizacije se često manje ozbiljno uzimaju u obzir od strane državnih službenika od preporuka zakonom uspostavljenih organa. Zbog ovih i drugih razloga, iako nevladine organizacije mogu rado primiti dodatna ovlašćenja i nadležnosti (i potencijalno finansijske resurse) kroz propise za implementaciju prilikom određivanja nevladine organizacije kao nacionalnog mehanizma, ta zakonom utvrđena ovlašćenja, nadležnosti, struktura i finansije mogu sa sobom nositi i odgovornosti i nedostatak fleksibilnosti koje nevladina organizacija (i njeni članovi) mogu teško prihvatiti. Pristup kooperativnog dijaloga utvrđen OPCAT-om takođe može predstavljati poteškoću za neke nevladine organizacije da se pomire sa drugim aktivnostima javnog zastupanja. Sa druge strane, dobrotvorne i druge organizacije koje pružaju usluge na redovnim osnovama (možda čak i sa kancelarijama koje se nalaze unutar same institucije) mogu imati poteškoća da se prebace ili da igraju više uloga u pogledu te institucije.

U svakom slučaju, kako je već pomenuto u poglavlju 2 ovog vodiča, nevladine organizacije koje se bave ljudskim pitanjima bi trebalo uvijek uključiti u proces odlučivanja o nacionalnom mehanizmu u datoj zemlji. Kako je već razmatrano u Poglavlju 8, nevladine organizacije imaju širok krug drugih uloga koje mogu igrati u odnosu na nacionalni mehanizam kada se on uspostavi. Takođe stvaranje nacionalnog mehanizma nikada ne može biti odgovarajuća osnova za isključivanje nevladinih organizacija iz dalje kontrole pritvorskih mjesta, takođe uključujući i vršenje takve kontrole kroz posjete.

### 10.2.5 Nezavisne spoljne inspekcije za zatvore

Nezavisne spoljne inspekcije za zatvore mogu imati važnu ulogu u odnosu na nacionalne mehanizme. Ukoliko bi ovakva kancelarija bila određena kao jedini NPM, njen mandat bi se trebao pažljivo razmotriti i možda proširiti kako bi se obezbijedilo da pokriva sva pritvorska mjesta definisana OPCAT-om. Da bi, shodno OPCAT-u, bilo potpuno nezavisno, potrebno je ispuniti različite kriterije (kao npr. da se mandat zasniva na zakonu, sigurnost stalnog mjesta u službi za vrijeme dobrog ponašanja isl), koji mogu već postojati ili ne.

Neke spoljne inspekcije imaju mješoviti mandat: ne samo mandat nalik mandatu predviđenom OPCAT-om da posmatra institucije iz perspektive “ljudskih prava”

(sprečavanje torture i lošeg postupanja, humani uslovi), već takođe i da procjenjuje da li institucije postupaju u skladu sa vladinim budžetskim i računovodstvenim ciljevima, da li je javna bezbjednost adekvatno garantovana krivično pravnim sistemom, da li su izdržane kazne efikasne. Uključivanje ovakvih funkcija u mandat nacionalnog mehanizma nije konzistentno sa kriterijumima i zahtjevima predviđenim OPCATom.<sup>103</sup>

## 10.2.6 Pravosudne kancelarije

Poslednji stav Preambule OPCAT-a naglašava da su preventivni mehanizmi zamišljeni da predstavljaju “van sudske mjere” za prevenciju torture, Stoga je evidentno da postojeći pravosudni organi, u vrijeme usvajanja Opcionog protokola, nisu bili predviđeni kao kandidati za nacionalne mehanizme.

Glavna novina OPCATa je bila ideja otvaranja zatvora spoljnim posmatranjima i analizama od strane stručnjaka širokog ranga disciplina: ne samo sa pravnim znanjem, već i sa medicinskim, naučnim i socijalnim, sa pristupom koji se bazira na odnosu prevencija-politika a ne na presuđivanju na osnovu već učinjenih stvari. Priroda pravosuđa kao institucije, kao prevashodnu stavlja zakonsku perspektivu, i generalno uključuje ekspertizu u presuđivanju nakon djela, a ne uključivanje politike i prakse za prevenciju. Na taj način određivanje pravosudne kancelarije kao nacionalnog mehanizma se suočava sa velikim preprekama u ispunjavanju cilja Opcionog protokola.

Upućivanje u Preambuli na “vansudska sredstva” takođe ukazuje da je “nezavisnost” koju za nacionalni mehanizam zahtijeva OPCAT, u stvari nezavisnost i od pravosudne i od izvršne vlasti. Pravosuđe kao institucija ima druge nadležnosti prema većini pritvorenih lica (prvenstveno osuđenika) i njihovog zatvaranja, a neke od tih nadležnosti mogu biti u konfliktu sa specijalizovanom perspektivom i pristupom koji Opcioni protokol propisuje za nacionalni mehanizam. Na primjer, nacionalni mehanizam generalno ima pristup šire politike, koji može uključivati preporuke za preduzimanje mjera koje prevazilaze zahtjeve predviđene nacionalnim propisima ili predlaganje izmjena zakona ili nove zakone kako bi se poboljšali uslovi za zatvorenike. Ova veoma značajna uloga često neće biti usklađena sa prirodom pravosuđa kao institucije.

Konačno, ključni aspekt rada nacionalnog mehanizma po OPCAT-u je njegova

103 Slična zabrinutost je bila izražena i od strane Zajedničkog Komiteta za ljudska prava Parlamenta UK-a u njegovom 20. Izvještaju za period 2005-2006, 22 May 2006, str. 17-20. Vidi razmatranja u Poglavlju 3, sekcija 3.3.3.

povjerljiva, nezavisna i nepresuđujuća priroda njihovog rada, koja ima za cilj da dovede do atmosfere otvorenosti sa strane pritvorenika i javnih službenika zaposlenih u pritvorskim mjestima, kako bi bili spremniji da dobrovoljno predstavljaju stvarno stanje stvari u takvim mjestima. Ovo je oslikano u Preambuli, članovima 19(d) i 21 Opcionog protokola 19(d), (navođenje da nacionalni mehanizmi imaju pravo da nasamo razgovaraju sa pritvorenicima i drugim licima isl). Kada se sudija koji nadzire izvršenja kazne (i stoga je možda odgovoran za odlučivanje o ranijem oslobađanju, disciplinskim mjerama ili drugim pitanjima presude) konačno odluči na intervju, zatvorenik se možda neće osjećati slobodno da otkrije svoje loše postupanje ili da se žali o uslovima. Takođe i pojedini službenici koji rade u zatvoru možda neće željeti da prijave probleme ukoliko nijesu sigurni da li će sudski organ iskoristiti informaciju kao dokaz u nekom drugom postupku.

Iz ovih razloga, sudske kancelarije nadležne za kontrolu izvršenja kazne i za druge oblike kontrole nad zatvorima u ime sudova, ili u slučajevima gdje bi sudije nastavile da vrše druge sudske funkcije u toku trajanje njihove funkcije kao člana NPM, generalno neće biti adekvatne da budu određene kao nacionalni mehanizam.

Međutim, Sudski inspektorat za zatvore u Južnoj Africi predstavlja primjer pravosudne institucije koju su propisi (Zakon o zatvorskim službama iz 1998.god) ovlastili za rešavanje nekih od ovih pitanja. Član 86 Zakona predviđa da sudija za inspekcije neće nastaviti sa drugim sudskim funkcijama za vrijeme njegovog mandata kao sudije za inspekcije. Član 85(1) posebno predviđa nezavisnost za takve sudije (vjerovatno nezavisnost od ostatka pravosuđa). Mandat sudije za inspekcije u odnosu na zatvorenike je da izvještava o njihovom tretmanu i uslovima pritvora, da postupa sa disciplinskim ili drugim aspektima izvršenja njihove kazne kao sudija [član 85(2)].

### 10.2.7 Nezavisne šeme za posjetu bazirane na zajednici

Šeme za posjetu bazirane na zajednici predstavljaju još jedan izazovan primjer postojećeg, obično na neki način nezavisnog tijela koje već sprovodi posjete pritvorskim mjestima i koje može izgledati kao adekvatan kandidat da bude određen kao nacionalni mehanizam.

Međutim članom 18(2) OPCAT-a se jasno predviđa da članovi NPM-a moraju biti "eksperti" sa relevantnim "profesionalnim znanjem". Većina ovih šema je djelimično namjerno otvorena neekspertske volonterima koji počinju sa radom nakon relativno kratkog perioda usmjerenja ili obuke. Prednost prihvatanja ovako širokog obima volontera bez zahtijevanja nekog posebnog profesionalnog znanja

ili ekspertize je ta da posjete mogu pokriti veliki broj pritvorskih mjesta na veoma čestim osnovama. Određeni pojedinci koji učestvuju u ovakvim programima dugo vremena, mogu eventualno steći veliko praktično iskustvo. Pa ipak, uzeti kao cjelina, u njihovoj postojećoj formi ovakvim šemama će skoro uvijek nedostajati elementi “profesionalnog znanja” i “stručnosti” koji su ključni zahtjevi koje nacionalni mehanizam mora ispuniti po Opcionom protokolu.

Predlog određivanja šeme za posjetu, bazirane na zajednici, kao nacionalnog mehanizma bi takođe trebalo da osigura da ovlašćenja i zaštite, koje pojedinačni posjetioци vrše, uključuju puni obim zahtjeva predviđenih OPCAT-om, uključujući pristup svim oblastima i svim osobama, sloboda izbora mjesta koja će se posjetiti i pravo na pristup svim informacijama. Šeme za posjetu bazirane na zajednici generalno nisu dizajnirane da razviju analize i preporuke na nivou cjelokupnog sistema, te stoga ne mogu imati snagu da formalno podnose zakonske predloge ili komentare na zakone, a pojedinačni članovi možda trenutno nemaju privilegije i imunitete koje predviđa OPCAT.

Sve ove potencijalne razlike između postojeće šeme za posjete i zahtjeva koje OPCAT predviđa za nacionalni mehanizam, se mogu, naravno, potencijalno riješiti izmjenama u zakonskim osnovama, administrativnim uređenjima, radnoj praksi i na nivou resursa. Uvođenjem ovakvih izmjena, a posebno nametanjem relevantnih profesionalnih kvalifikacija kao predušlova za učešće u ovim šemama bi, međutim, drastično smanjilo broj lica koja mogu biti uključena, i na taj način, na prvom mjestu, suštinski narušilo svrhu ovakve šeme – široka pokrivenost i visoka frekvencija.

Iako generalno nijesu adekvatne da bi bile određene bilo kao dio mehanizma, bilo kao sam nacionalni mehanizam, ove šeme za posjetu su veoma vrijedna dodatna, ali odvojena, mjera koja može funkcionisati u uzajamno – ojačanom odnosu sa nacionalnim mehanizmom. Posjetioци ovih šema mogu biti izvanredan spoljni izvor informacija i spoljna mreža nadzora koja može pomoći nacionalnom mehanizmu da na strateški i efikasan način usmjeri svoje profesionalno znanje, ekspertizu i zakonska ovlašćenja. Održavanje i uspostavljanje ovakvih šema bi trebalo snažno podržavati u svakoj zemlji, ali ne kao sam nacionalni mehanizam po OPCAT-u.

## 10.2.8 Preporuke APT-a

- Države mogu izabrati ili da odrede postojeći mehanizam ili da uspostave potpuno novi mehanizam. Nijedan model nije univerzalno prihvaćen kao bolji ili lošiji od drugog.
- Civilni sektor mora biti uključen u proces odlučivanja o tome da li će se koristiti postojeći ili uspostaviti novi mehanizam.
- Prije određivanja postojeće institucije kao nacionalnog mehanizma, vlasti i civilni sektor moraju pažljivo i sveobuhvatno razmotriti njen mandat, nadležnosti, nezavisnost, ovlaštenja i garancije, kako bi osigurali da u potpunosti ispunjava zahtjeve OPCAT-a i pripremiti neophodne zakonske izmjene i obezbijediti neophodna povećanja u zahtijevanim resursima.

## 10.3 Višestruki mehanizmi

### 10.3.1 Geografske ili tematske osnove

Mogućnost postojanja nekoliko mehanizama je prvenstveno bila predviđena za federalne države, gdje bi određivanje geografski definisanih i decentralizovanih tijela kao nacionalnih mehanizama za prevenciju moglo olakšati ratifikaciju OPCAT-a. Međutim, odredba člana 17 OPCAT-a dozvoljava državama da definišu više mehanizama i na osnovu tematske podijeljenosti odgovornosti.

Iz perspektive opšteg međunarodnog prava, unutrašnja podjela odgovornosti za implementaciju ugovora ne predstavlja izgovor za neimplementaciju ugovora, čak iako ograničenja proističu iz pravosudno-primjenjive podjele vlasti formalno predviđene pisanim Ustavom.<sup>104</sup> Ovo je ojačano primjerom OPCAT-a izričitom odredbom da se “odredbe Protokola primjenjuju na sve djelove federalnih država bez ikakvih ograničenja ili izuzetaka.”<sup>105</sup>

Međutim, iz perspektive neophodne jedinstvene ratifikacije i pune i efikasne implementacije međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, mora se priznati da se decentralizovane države susreću sa posebnim izazovima i problemima u praksi. Eksplicitno odobrenje koje OPCAT predviđa za nacionalne mehanizme uspostavljene od decentralizovanih jedinica da budu nacionalni mehanizmi po OPCAT-u predstavlja rešenja za ovakve izazove i probleme.<sup>106</sup>

104 Vidi Bečku Konvenciju o Zakonu o ugovorima, član 27.

105 OPCAT, Član 29

106 OPCAT Član 17.

Na osnovu određene ustavne strukture i drugih političkih i geografskih aspekata u državi,<sup>107</sup> nacionalni mehanizmi federalnih država mogu biti ili jedinstveno savezno tijelo ili sistem sa više tijela. Mogući institucionalni dizajni za jedinstveni savezni nacionalni mehanizam mogu uključivati:

- Nacionalni mehanizam zakonom propisan i imenovan samo od strane centralne vlasti.
- Nacionalni mehanizam propisan i imenovan zajednički od strane centralne i regionalnih vlasti, pri čemu svaki postupa u okviru svojih ustavnih ovlašćenja, ali kroz uspostavljanje administrativno podijeljenog i delegiranog nacionalnog mehanizma.

Mogući institucionalni dizajni za više tijela koja zajednički ispunjavaju kriterije nacionalnog mehanizma, mogu uključivati:

- Da centralna vlast i svaka od regionalnih vlasti propisuje i imenuje poseban nacionalni mehanizam za teritoriju i/ili oblasti nad kojima ima nadležnosti.
- Centralna vlast uspostavlja nacionalni mehanizam koji pokriva sve teritorije i oblasti koje ne pokrivaju nadležnosti regionalnih vlasti, a regionalne vlasti zajednički kreiraju drugi jedinstveni nacionalni mehanizam koji pokriva sve teritorije i oblasti iz regionalne nadležnosti.<sup>108</sup>

Država članica, bila ona savezna ili ne, takođe može odlučiti da ima nekoliko nacionalnih mehanizama za prevenciju koji su zasnovani na tematskoj a ne geografskoj podjeli. Na primjer, ukoliko država već ima mehanizam za posjete psihijatrijskim ustanovama koji dobro funkcioniše, on može nastaviti svoj specijalizovani rad dok bi se uporedo mogli uspostaviti jedan ili više dodatnih nacionalnih mehanizama za druge vrste pritvorskih mjesta.

Međutim, ako država odredi više nacionalnih mehanizama, sa odvojenim ili djelimično preklapajućim mandatima, svaki od ovih podnacionalnih mandata mora ispunjavati kriterije predviđene OPCAT-om. Ovo je posebno bitno, ukoliko neka

107 Za više detalja o ratifikaciji i implementaciju OPCAT-a u saveznm i drugim decentralizovanim državama, vidi dokument APT-a: Implementacija Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nehumanih i ponižavajućih postupaka ili kazni (OPCAT) u Saveznim i drugim decentralizovanim državama (jun 2005) dostupan na <http://www.apt.ch/npm>

108 Na primjer, svaka regionalna uprava može odvojeno ozakoniti uspostavljanje i ovlašćenja ovog drugog NPM-a, i svaka može postaviti jednog ili više članova NPM-a, sa nacionalnim mehanizmom koji će postupati kao jedinstven antitet za cjelokupnu teritoriju i za sva pitanja na teritoriji te regionalne uprave

pritvorska mjesta može posjetiti taj podnacionalni podkomitet i nijedan drugi. Države ne mogu tvrditi da, ako jedno tijelo ne ispunjava kriterije nezavisnosti, drugo nema dovoljno stručnosti a treće nema pravo da posjeti sve djelove pritvorskog mjesta koje posjećuje, je ipak ispunjen kumulativni efekat ako je svaki od zahtjeva OPCAT ispunjen od strane jednog ili drugog tijela, i da su na taj način ispunjeni svi islovi od strane tijela posmatranih kao cjelina. Logično posmatrano, ukoliko postoji pritvorsko mjesto koje nije subjekat posjete od strane tijela koje ispunjava sve zahtjeve predviđene OPCAT-om, ne može se ukazivati na karakteristike tijela koja posjećuju druga pritvorska mjesta da bi se ispravio taj nedostatak.

Države potpisnice, prilikom razmatranja višestrukih mehanizama, takođe moraju imati u vidu da svako mjesto u kome se neko lice može lišiti slobode mora biti predmet posjete od strane jednog ili više nacionalnih mehanizama. Pri tome, države koje uspostavljaju višestruke nacionalne mehanizme moraju biti posebno pažljivi kako bi obezbijedili da njihovi kombinovani mandati pokrivaju sva mjesta u zemlji – a to znači da najmanje jedan od nacionalnih mehanizama mora imati ovlašćenja u pogledu mjesta koja redovno ne služe za pritvaranje lica ali u kojima neko lice može stvarno biti zadržano uz učešće vlade ili njen pristanak.<sup>109</sup>

Diskreciono pravo države potpisnice da podijeli odgovornosti “NPM-a” na svojoj teritoriji na nekoliko odvojenih organizacija, bilo na tematskim ili geografskim osnovama, ipak nije bez ograničenja u okviru Opcionog protokola; neke od njegovih odredbi nijesu kompatibilne sa visokim nivoom rasparčavanja. Na primjer, članom 20(e) OPCAT-a je predviđeno da svaki nacionalni mehanizam mora imati “slobodu da odabera mjesto koje želi posjetiti”. Ukoliko se odredi nacionalni mehanizam u pogledu samo jednog pritvorskog mjesta, onda država ne ispunjava svoju obavezu predviđenu članom 20(e) OPCAT-a: ne daje nacionalnom mehanizmu slobodu da bira mjesta koja će posjetiti.

U većini slučajeva u državama koje implementiraju Opcioni protokol određivanjem više nacionalnih mehanizama, biće neophodan neki oblik koordinacije. Neophodnost i priroda ovakvog tijela za koordinaciju su obrađeni u sledećoj sekciji ovog poglavlja.

## 10.3.2 Konzistencija i koordinacija

### 10.3.2.1 Izazovi

U svim slučajevima u kojima su predviđeni višestruki nacionalni mehanizmi, od suštinske je važnosti da se osigura da sva mjesta u kojima se nalazi ili se može naći lice lišeno slobode budu pokrivena najmanje jednim od nacionalnih mehanizama, da svaki mehanizam za posjete bude stručan i da uživa sva prava i garancije predviđene

<sup>109</sup> Vidi sekcije 3.2.3 i 6.1



OPCAT-om, i da ukupna šema bude administrativno podesna za upravljanje i da dobija efikasne konzistentne rezultate.

Za višestruke mehanizme može biti teško da održavaju konzistentnost u preporukama i nalazima posebno u slučajevima kada nekoliko mehanizama posjećuje iste ili slične tipove pritvorskih mjesta. Ovo prouzokuje probleme za pojedince koje nacionalni mehanizam treba da štiti, službenike koji će biti odgovorni za implementaciju preporuka i same nacionalne mehanizme.

Kako je ranije pomenuto, OPCAT predviđa da će nacionalni mehanizmi formirati dio "sistema".<sup>110</sup> Biće neophodna neka forma koordinacije na nivou države s ciljem da skup nacionalnih mehanizama stvarno čini sistem. Na primjer, jedna od uloga nacionalnog mehanizma je da pruža razmatranja i predloge propisa (član 19(c)). Ovo ukazuje na to da barem oni nacionalni mehanizmi koji djeluju u okviru jurisdikcije svake zakonodavne vlasti mora imati neka sredstva stvaranja analiza i preporuka na nivou sistema ili na nivou sektora. Nacionalni mehanizmi i Međunarodni podkomitet treba zajedno da formiraju globalni sistem posjeta. Stoga će nacionalni mehanizmi biti važan izvor tekućih informacija za Međunarodni podkomitet, a Podkomitet će imati neke globalne funkcije u pogledu nacionalnih mehanizama. Ove uloge zahtijevaju koordinisanu komunikaciju između kancelarije Podkomiteta u Ženevi i nacionalnih mehanizama u svakoj zemlji.<sup>111</sup> Nadalje, država mora biti u mogućnosti da izvještava Međunarodni podkomitet o ukupnim informacijama o implementaciji Opcionog protokola.<sup>112</sup>

Zbog svih ovih razloga koji se oslanjaju na isuviše nestabilan skup postojećih tijela, može biti veoma teško uskladiti se sa zahtjevima koje predviđa Opcioni protokol, te će iz tog razloga biti neophodna koordinacija na nacionalnom nivou.

110 Vidi sekciju 3.1.

111 Vidi članove 11(b), 12(c) i 20(f) OPCAT-a. Vidi i Poglavlje 9 Vodiča

112 OPCAT, član 12(b)

### 10.3.2.2 Opcije

Postoji nekoliko mogućih načina za rješenja ovih poteškoća. Jedna varijanta je uspostavljanje jednog ujedinjenog nacionalnog mehanizma, ali decentralizovati njegove aktivnosti. Administrativno unifikovani nacionalni mehanizam može imati geografski rasprostranjene kancelarije i članstvo, što bi dovelo do smanjenja putnih i drugih troškova povezanih sa vršenjem posjeta širom nacionalne teritorije.<sup>113</sup> Ovo može biti mogući kompromis između modela postojanja jednog visoko centralizovanog nacionalnog mehanizma i nepovezane labave kolekcije izolovano odvojenih nacionalnih mehanizama. Vlasti na svim nivoima bi trebalo ozbiljno da razmotre da li prednosti koje donosi geografski razučeni ali administrativno unifikovani nacionalni mehanizam mogu biti važnije od prednosti pristupa sa više nacionalnih mehanizama.

Primjer domaćeg tijela za posjetu (iako je to tijelo koje nije određeno da bude NPM po Protokolu) koje prati ovaj pristup je Savjetodavni odbor za ljudska prava Austrije. Odbor je odgovoran za ocjenjivanje aktivnosti policije sa posebnim osvrtom na održavanje standarda ljudskih prava. U njegovom članstvu je šest eksperata komisija za posjete utvrđenih na regionalnim osnovama koje prate teritorijalnu organizaciju sudova u Austriji.<sup>114</sup> Na sličan način, nacrt propisa za implementaciju OPCAT-a u Argentini predviđaju da će nacionalni mehanizam, sastavljen od 10 članova, imati decentralizovane delegacije u provincijama.

Druga opcija za države koje implementiraju model višestrukog NPM-a je uspostavljanje jedne agencije za koordinaciju ili "centralnog NPM-a", Ovakvo tijelo za koordinaciju bi trebalo da ima mandat da obezbijedi konzistentnost i da promoviše najbolje prakse u metodologiji vršenja posjeta i da formuliše preporuke među različitim nacionalnim mehanizmima. Takvo tijelo takođe može pomoći obezbjeđivanju da Međunarodni podkomitet i nacionalni mehanizmi mogu efikasno i efektivno komunicirati međusobno, kako se to zahtijeva OPCAT-om.<sup>115</sup>

113 Ovaj pristup je prepoznat u okviru "Principa koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava", ("Pariški Principi"), rezolucija A/RES/48/134 (Aneks) Generalne skupštine UN-a od 20. decembra 1993. godine, koji navode da svaka nacionalna institucija za ljudska prava treba da ima ovlašćenje da "napravi radne grupe od svojih članova, i da uspostavi lokalne ili regionalne sekcije koje bi joj pomogle u vršenju funkcija". Član 18 OPCAT-a obavezuje države potpisnice da prilikom uspostavljanja nacionalnih mehanizama za prevenciju, uzmu u obzir tekst Paričkih Principa

114 Vidi <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>

115 OPCAT, Članovi 12(c) i 20(f).

Svaki centralni koordinativni nacionalni mehanizam bi trebao da ima garancije nezavisnosti i drugih obezbjeđenja i prava koja se generalno primjenjuju na nacionalne mehanizme. Na primjer, pravo dobijanja informacija od vlasti na nivou zemlje (broj lica lišenih slobode, ukupan broj pritvorskih mjesta i njihova lokacija, i sl)<sup>116</sup>

U slučajevima gdje su nacionalni mehanizmi drugačije određeni u pogledu određenih pritvorskih mjesta ili kategorija institucija, uspostavljanje ili određivanje centralnog nacionalnog mehanizma je takođe sredstvo za ispunjavanje zahtjeva utvrđenog OPCAT-om da nacionalni mehanizmi imaju pristup neslužbenim pritvorskim mjestima. Centralni nacionalni mehanizam predstavlja logično skladište ostalih ovlašćenja da posjeti svako pritvorsko mjesto definisno OPCAT-om koje već nije pokriveno određivanjem jednog od ostalih nacionalnih mehanizama.

Nacrt propisa za implementaciju Opcionog protokola u Novom Zelandu, koji predlaže oslanjanje na višestruka postojeća domaća tijela za posjetu (možda dopunjena sa nekim novim tijelima), uključuje koncept centralnog nacionalnog mehanizma za prevenciju (koji će vjerovatno biti Nacionalna komisija za ljudska prava). Centralni NPM bi trebao da koordinira rad nacionalnih mehanizama u dva smjera - u smislu prenošenja preporuka nacionalnih mehanizama vlastima, i u smislu pružanja savjeta samim nacionalnim mehanizmima. Stoga bi centralni NPM trebao biti odgovoran za istraživanje i razvoj preporuka koje se tiču sistemskih pitanja i problema koja su zajednička za sva pritvorska mjesta u Novom Zelandu, zatim za koordinaciju pojedinačnih izvještaja nacionalnih mehanizama za prevenciju, kao i za pružanje savjeta i pomoći nacionalnim mehanizmima u pogledu bilo kakvih sistemskih problema koji proisteknu iz analize pojedinačnih izvještaja.<sup>117</sup>

---

116 Vidi Član 20(a) OPCAT-a

117 Informacije o implementaciji OPCAT-a u Novom Zelandu i komentari Asocijacije za prevenciju torture na propise, se mogu naći na sajtu: [http://www.apr.ch/un/opcat/new\\_zealand.shtml](http://www.apr.ch/un/opcat/new_zealand.shtml).

### 10.3.3 Preporuke APT-a

---

- Države mogu odlučiti da imaju više mehanizama definisanih na osnovu geografskih i/ili tematskih podjela
  - Međutim, svako pritvorsko mjesto (uključujući i neslužbena mjesta) moraju biti predmet posjeta od strane najmanje jednog nacionalnog mehanizma države.
  - Države sa velikom geografskom teritorijom i široko rasprostranjenim pritvorskim mjestima bi trebalo da razmotre uspostavljanje geografski decentralizovanog (kroz npr. postojanje teritorijalnih kancelarija), ali administrativno – unifikovanog, jednog, nacionalnog mehanizma kao alternativu za uspostavljanje sistema više nacionalnih mehanizama.
  - Države koje se odluče za postojanje više nacionalnih mehanizama bi trebalo da odrede centralni NPM koji bi imao mandat za koordinaciju i izgradnju kapaciteta i nadležnosti za prikupljanje informacija, posjete i izradu preporuka za sva mjesta koja nijesu pokrivena drugim nacionalnim mehanizmima.
-



# Zaključak

11

U vrijeme pisanja ovog vodiča, Opcioni protokol uz UN Konvenciju protiv torture je tek bio stupio na snagu. Međunarodni podkomitet za prevenciju još uvijek nije počeo sa radom. Prve države potpisnice moraju imati svoje nacionalne mehanizme u narednih nekoliko mjeseci, ali nekoliko njih je već donijelo konačno određenje u pogledu njihove precizne strukture, ovlaštenja i sastava. Diskusije o nacionalnim mehanizmima su takođe u toku u mnogo drugih zemalja, kao dio procesa odlučivanja da li i kada da pristupe Protokolu. Stoga, je širom svijeta u toku novi talas aktivnosti na nacionalnom nivou usmjerenih ka otvaranju pritvorskih mjesta spoljašnjoj kontroli i analizama nezavisnih stručnih mehanizama za posjete.

Uspostavljanje ili određivanje nacionalnog mehanizma za prevenciju u svakoj zemlji će svakako biti smješteno u odgovarajući kontekst zemlje. Međutim, sa druge strane okvir za sam proces i njegov ishod je svakako međunarodni i oslanja se na odredbe Opcionog protokola, kao i na praktično iskustvo Međunarodnog komiteta crvenog krsta, Evropskog komiteta za prevenciju torture, Specijalnog izvjestioca UN-a za torturu, i drugih sličnih tijela. Kako smo već vidjeli, tekst OPCAT-a i podzakonski propisi predstavljaju bogat izvor uputstava i direkcija o ključnim aspektima određivanja nacionalnog mehanizma, uključujući:

- sam proces,
- svrhu i mandat
- nezavisnost,
- kriterije za članstvo,
- garancije i prava u pogledu posjeta,
- preporuke i njihovu implementaciju,
- odnos između nacionalnog mehanizma za prevenciju i drugih nacionalnih i međunarodnih aktera
- organizacionu formu.

Za lokalne aktere, međutim, međunarodni okvir ipak može izgledati kao dalek, neodređen i nejasan entitet. Neizbježno je da akteri koji implementiraju odredbe Protokola na nacionalnom nivou uoče određena pitanja o kojima pisci Protokola nikada nijesu razmišljali, a na koja se ne mogu naći očigledni odgovori iz samog teksta Protokola. Konačno, Međunarodni podkomitet za prevenciju bi trebao da poveže nacionalne aktere sa međunarodnim okvirom kroz svoj mandat da savjetuje i daje preporuke državama u pogledu nacionalnih mehanizama, i kroz direktne kontakte sa samim mehanizmima. Istovremeno, Podkomitet će se, u narednim godinama, suočiti sa obimnim radom na razvoju svojih radnih metoda i sprovođenjem svog programa posjeta.

Ovaj vodič smo započeli objašnjenjem ciljeva Protokola utvrđenih Preambula. Sa današnjeg stanovišta, jasno je da je razvoj sistema preventivnih mehanizama koji u potpunosti realizuju ove ciljeve proces, istovremeno i globalni i lokalni, kome će biti potrebne godine. Suštinski bitni za postizanje ciljeva Protokola su efikasni nacionalni mehanizmi uklopljeni u širi međunarodni sistem. Ovaj vodič je zamišljen kao rani korak ka ispunjavanju potencijalnih praznina u razumijevanju ili pristupu između lokalnih aktera i međunarodnog okvira. Ipak, ovaj Vodič je samo početak konverzacije koja se može nastaviti, bilo kroz dodatne izvore dostupne na našem sajtu bilo direktnim kontaktiranjem zaposlenih u Asocijaciji za prevenciju torture. U procesu uspostavljanja i određivanja nacionalnih mehanizama kao takvih veoma je važan konstruktivan i otvoren dijalog, i Asocijacija je spremna da se sa lokalnim akterima uključi u taj dijalog, a sve u cilju bolje zaštite od torture i drugih oblika surovog, negumanog ili degradirajućeg postupanja ili kažnjavanja.





Opcioni protokol  
uz konvenciju  
protiv torture i  
drugih surovih,  
nehumanih ili  
ponižavajućih kazni  
ili postupaka

Annex



## **PREAMBULA**

### ***Države potpisnice ovog Protokola,***

Potvrđujući da je tortura i drugo surovo, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje zabranjeno i predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava,

Ubeđene da su potrebne dalje mere radi postizanja ciljeva Konvencije protiv torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (u daljem tekstu: Konvencija) i radi jačanja zaštite lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka,

Podsećajući da članovi 2 i 16 Konvencije obavezuju svaku državu potpisnicu da preduzme delotvorne mere radi sprečavanja torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka na čitavoj teritoriji pod njenom nadležnošću,

**AI**

OPCAT

Potvrđujući da države imaju primarnu odgovornost za implementaciju ovih članova, da je jačanje zaštite lica lišenih slobode i puno poštovanje njihovih ljudskih prava zajednička obaveza svih, i da međunarodna implementirajuća tela dopunjuju i jačaju nacionalne mere,

Podsećajući da delotvorno sprečavanje torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka zahteva edukaciju i kombinaciju različitih zakonskih, upravnih, sudskih i drugih mera,

Podsećajući takođe da se Svetska konferencija o ljudskim pravima čvrsto odredila da naponi za iskorenjivanje torture treba pre svega da budu usmereni na prevenciju i pozvala je da se usvoji fakultativni protokol uz Konvenciju čija je namera da se uspostavi preventivni sistem redovnih poseta pritvorskim jedinicima,

Ubeđene da se zaštita lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka može ojačati van sudskim merama preventivnog karaktera zasnovanim na redovnim posetama pritvorskim ustanovama,

Sporazumele su se o sledećem:

## **PRVI DEO**

### **OPŠTI PRINCIPI**

#### **Član 1**

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, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

#### **Član 2**

Podkomitet za prevenciju torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (u daljem tekstu: Podkomitet za prevenciju) se uspostavlja i vršiće funkcije utvrđene ovim Protokolom.

Podkomitet za prevenciju obavljaće svoje poslove unutar okvira utvrđenog poveljom Ujedinjenih nacija i vodiće se principima i ciljevima navedenim u istoj kao i normama Ujedinjenih nacija koje se odnose na postupanje sa licima lišenim slobode.

Jednako tome, Podkomitet za prevenciju vodiće se principima poverljivosti, nepristrasnosti, neselektivnosti, univerzalnosti i objektivnosti.

Podkomitet za prevenciju i države potpisnice sarađivaće u implementaciji ovog Protokola.

#### **Član 3**

Svaka država potpisnica će uspostaviti, odrediti ili imati jedno ili više tela koja vrše posete radi prevencije torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (u daljem tekstu: nacionalni mehanizam za prevenciju).

#### **Član 4**

Svaka država potpisnica dozvoliće posete, u skladu sa ovim Protokolom, od strane mehanizama navedenih u članu 2 i 3 svakom mestu pod njenom nadležnošću i upravom, gde se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode bilo po osnovu naredbe izdate od strane državnog organa ili na njegov poticaj, ili uz njenu saglasnost ili pristanak (u daljem tekstu: pritvorske ustanove). Ove posete preduzimaće se u nameri da se ojača, ukoliko je potrebno, zaštita ovih lica od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

U smislu ovog Protokola lišavanje slobode znači bilo koji oblik pritvora ili zatvaranja ili stavljanje lica u javno ili privatno mesto čuvanja, koje to lice prema odluci sudskog, upravnog ili drugog tela ne može da napusti svojevolljno.

## DRUGI DEO PODKOMITET ZA PREVENCIJU

### Član 5

Podkomitet za prevenciju sastoji se od 10 članova. Nakon pedesete ratifikacije ili pristupanja ovom Protokolu, broj članova Podkomiteta za prevenciju povećaće se na 25.

Za članove Podkomiteta biraju se lica visokih moralnih kvaliteta, sa dokazanom stručnošću u oblasti pravosuđa, posebno krivičnog prava, zatvorske ili policijske uprave, ili u drugim oblastima koje imaju veze sa postupanjem sa licima lišenim slobode.

Pri sastavu Podkomiteta odgovarajuća pažnja biće data pravednoj geografskoj raspodeli i zastupljenosti različitih civilizacija i pravnih sistema država potpisnica.

Pri sastavu pažnja će takođe biti data izbalansiranoj zastupljenosti polova na osnovu principa jednakosti i nediskriminacije.

Država potpisnica ne može imati više od jednog člana Podkomiteta.

Članovi Podkomiteta obavljaju svoju dužnost kao pojedinci, nezavisno i nepristrasno i biće na raspolaganju da efikasno obavljaju svoje dužnosti u Podkomitetu.

### Član 6

Svaka država potpisnica može predložiti, u skladu sa stavom 2, do dva kandidata koji ispunjavaju uslove navedene u članu 5, i uz predlog će dostaviti detaljne podatke o kvalifikacijama kandidata.

- (a) Kandidati će biti državljani država potpisnica ovog Protokola;
- (b) Najmanje jedan od dva kandidata će biti državljani države koja ga kandiduje;
- (c) Neće biti kandidovano više od dva državljana jedne države potpisnice;
- (d) Pre nego što država potpisnica kandiduje državljana druge države potpisnice mora da zatraži i dobije saglasnost te države potpisnice.

Najkasnije pet meseci pre datuma sastanka država članica na kome će se izvršiti izbor, Generalni sekretar Ujedinjenih nacija uputiće dopis državama potpisnicama

pozivajući ih da dostave imena svojih kandidata u roku od tri meseca. Generalni sekretar će dostaviti spisak sačinjen po abecednom redu svih lica koja su na taj način predložena, navodeći koje su ih države potpisnice kandidovale.

## Član 7

Članovi Podkomiteta za prevenciju se biraju na sledeći način:

- (a) Prvenstveno će se uzimati u obzir ispunjenje uslova i kriterijuma iz člana 5 ovog Protokola;
- (b) Preliminiran izbor izvršiće se najkasnije šest meseci nakon stupanja na snagu ovog Protokola;
- (c) Države potpisnice biraju članove Podkomiteta tajnim glasanjem;
- (d) Izbori za članove Podkomiteta održaće se na sjednici država potpisnica koja se održava svake dve godine, a koju saziva Generalni sekretar Ujedinjenih nacija. Na tim sednicama, gde kvorum čine dve trećine država potpisnica, u Potkomisiju će se izabrati lica koja dobiju najveći broj glasova i apsolutnu većinu glasova prisutnih predstavnika zemalja potpisnica koji glasaju.

Ukoliko, tokom izbornog postupka, dva državljana jedne zemlje potpisnice ispunjavaju uslove za imenovanje u Potkomisiju za prevenciju, imenovaće se kandidat koji je dobio veći broj glasova. Kada državljanima dobiju isti broj glasova, primeniće se sledeći postupak:

- (a) Kada je samo jedan kandidovan od strane države potpisnice čiji je on državljanin, taj državljanin biće imenovan u Potkomisiju za prevenciju;
- (b) Kada su oba kandidata državljanima države potpisnice koja ih kandiduje, održaće se posebno tajno glasanje radi utvrđivanja koji će od kandidata biti imenovan kao član;
- (c) Kada nijedan od kandidata nije imenovan od države potpisnice čiji su oni državljanima, održaće se posebno tajno glasanje radi utvrđivanja koji će od kandidata biti imenovan za člana.

## Član 8

Ukoliko član Podkomiteta umre ili da ostavku, ili zbog bilo kog drugog razloga ne može da obavlja svoje dužnosti, država potpisnica koja je kandidovala tog člana imenovaće drugo podobno lice koje poseduje kvalifikacije i ispunjava uslove navedene u članu 5, imajući u vidu potrebu za pravilnom zastupljenošću različitih polja stručnosti, koje će obavljati tu funkciju do sledeće sednice država potpisnica, a uz saglasnost većine država potpisnica. Smatraće se da je saglasnost data ukoliko

se polovina ili više od polovine država potpisnica se ne izraze negativno u roku od šest nedelja po dobijanju obaveštenja od Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o predloženom imenovanju.

### **Član 9**

Članovi Podkomiteta za prevenciju se biraju na period od četiri godine. Mogu biti ponovo izabrani još jedanput ukoliko budu ponovo kandidovani. Trajanje mandata polovine izabranih članova se navršava po isteku dve godine; odmah nakon prvog izbora, imena ovih članova biće određena žrebom od strane predsedavajućeg sednice navedene u članu 7, stav 1 (d).

### **Član 10**

Podkomitet za prevencije bira svoje službenike na period od dve godine. Mogu biti ponovo izabrani.

Podkomitet za prevenciju donosi svoj poslovnik. Ovim poslovníkom se između ostalog propisuje, da:

- (a) Polovina plus jedan član konstituiše kvorum;
- (b) Podkomitet za prevenciju donosi odluke većinom glasova prisutnih članova;
- (c) Sednice Podkomiteta za prevenciju održavaju se bez prisustva javnosti.

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija saziva prvu sednicu Podkomiteta za prevenciju. Vreme održavanje sledećih sednica se utvrđuje Poslovníkom. Podkomitet za prevenciju i Komisija protiv torture održavaće svoje sednice istovremeno najmanje jedanput godišnje.

## **TREĆI DEO**

### **MANDAT PODKOMITETA ZA PREVENCIJU**

#### **Član 11**

Podkomitet za prevenciju:

- (a) Obilazi mesta navedena u članu 4 i daje preporuke državama potpisnicama u vezi sa zaštitom lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;
- (b) U odnosu na nacionalne mehanizme za prevenciju:
  - (i) Daje savete i pomaže države potpisnice, kada je to potrebno, u njihovom uspostavljanju;

(ii) Održava direktan i, ukoliko je potrebno, poverljiv kontakt sa nacionalnim mehanizmima za prevenciju i pruža im obuku i tehničku pomoć u cilju jačanja njihovih kapaciteta;

(iii) Pruža im savete i pomoć u proceni potreba i sredstava potrebnih za jačanje zaštite lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;

(iv) Daje preporuke i zapažanja državama potpisnicama u cilju jačanja kapaciteta i mandata nacionalnih mehanizama za prevenciju torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;

(c) Sarađuje, u cilju prevencije torture uopšte, sa odgovarajućim telima Ujedinjenih nacija kao i sa međunarodnim, regionalnim i domaćim institucijama/organizacijama koje rade na jačanju zaštite lica od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

## **Član 12**

Da bi se omogućilo Podkomitetu za prevenciju da izvrši svoj mandat na način naveden u članu 11, države potpisnice će:

(a) Prihvatiti Podkomitet za prevenciju na svojoj teritoriji i dozvoliti mu prisup svim pritvorskim ustanovama kako je definisano članom 4 ovog Protokola;

(b) Dostaviti sve relevantne informacije koje Podkomitet za prevenciju može tražiti radi procene potreba i mera koje se trebaju usvojiti radi jačanja zaštite lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;

(c) Podsticati i omogućiti kontakte između Podkomiteta za prevenciju i nacionalnih mehanizama za prevenciju;

(d) Razmotriti preporuke Podkomiteta za prevenciju i stupiti u dijalog sa istim o mogućim implementacionim merama.

## **Član 13**

Podkomitet za prevenciju uspostaviće, u početku žrebom, program redovnih poseta državama potpisnicama radi ispunjenja svog mandata kako je utvrđeno članom 11.

Podkomitet za prevenciju će, nakon konsultacija, obavestiti o svom programu države potpisnice da bi ove mogle, bez odlaganja, da izvrše praktične pripreme u cilju realizacije ovih poseta.

Posete će vršiti najmanje dva člana Podkomiteta za prevenciju. Ove članove



mogu pratiti, ukoliko je potrebno, eksperti i sa dokazanim stručnim iskustvom i znanjem u oblastima koje obuhvata sadašnji Protokol, koji će biti odabrani sa spiska stručnjaka koji je pripremljen na osnovu predloga država potpisnica, Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava i Centra Ujedinjenih nacija za prevenciju kriminala. U pripremi spiska, države potpisnice neće predlagati više od pet domaćih stručnjaka. Država potpisnica u kojoj se poseta vrši može odbiti uključivanje određenog eksperta, nakon čega će Podkomitet za prevenciju predložiti drugog stručnjaka.

Ukoliko Podkomitet za prevenciju smatra odgovarajućim može predložiti kraću naknadnu posetu nakon redovne posete.

### **Član 14**

Da se omogućilo Podkomitetu za prevenciju da ispuni svoj mandat, države potpisnice ovog Protokola su saglasne da mu pruže:

- (a) Neograničen pristup svim informacijama u vezi broja lica lišenih slobode u pritvorskim ustanovama definisanim članom 4, kao i broj takvih mesta i njihove lokacije;
- (b) Neograničen pristup svim informacijama koje se odnose na postupanje sa tim licima kao i o uslovima pritvora;
- (c) U zavisnosti od stava 2, neograničen pristup svim pritvorskim ustanovama i njihovim postrojenjima i objektima;
- (d) Mogućnost da nasamo razgovaraju sa licima lišenim slobode bez svedoka, bilo lično ili uz pomoć prevodioca ukoliko se smatra potrebnim, kao i sa bilo kojim drugim licem za koje Podkomitet za prevenciju veruje da može da pruži relevantne informacije;
- (e) Slobodu izbora mesta koja želi da poseti i lica sa kojima želi da obavi razgovor.

Protivljenje poseti određenoj pritvorskoj ustanovi se može istaći isključivo na osnovu hitnih i izuzetnih potreba državne odbrane, javne bezbednosti ili ozbiljnog narušavanja reda u ustanovi koja se želi posetiti a koje privremeno sprečavaju realizaciju takve posete. Države potpisnice se neće pozivati na postojanje proglašena vanrednog stanja kao takvog kao razlog za protivljenje poseti.

### **Član 15**

Nijedan organ ili službeno lice ne može naložiti, primeniti ili dopustiti bilo koju sankciju protiv bilo kog lica ili organizacije zato što su Podkomitetu za prevenciju

ili njenim predstavnicima preneli neku informaciju, bilo istinitu ili lažnu, i nijedno takvo lice ili organizacija ne sme biti ograničena na bilo koji drugi način.

## **Član 16**

Podkomitet za prevenciju poverljivo saopštava svoje preporuke i zapažanja državi potpisnici, i po potrebi, nacionalnom mehanizmu.

Podkomitet za prevenciju objavljuje svoj izveštaj, zajedno sa komentarima države potpisnice, kadgod država potpisnica to zatraži. Ukoliko država potpisnica objavi neki deo izveštaja, Podkomitet za prevenciju može da objavi izveštaj u celini ili delimično. Međutim, lični podaci ne mogu se objavljivati bez izričitog pristanka lica o kom se radi.

Podkomitet za prevenciju podnosi javni godišnji izveštaj o svojim aktivnostima Komisiji za borbu protiv torture.

Ukoliko država potpisnica odbije da saraduje sa Podkomitetom za prevenciju u smislu članova 12 i 14 ili da preduzme korake da popravi situaciju u skladu sa preporukama Podkomiteta, Komisija za borbu protiv torture može, na zahtev Podkomiteta za prevenciju, glasovima većine svojih članova odlučiti, nakon što država potpisnica dobije priliku da saopšti svoje stavove, da izda saopštenje za javnost u vezi sa tim pitanjem ili da objavi izveštaj Podkomiteta.

## **ČETVRTI DEO NACIONALNI MEHANIZMI ZA PREVENCIJU**

### **Član 17**

Svaka država potpisnica je dužna da ima, odredi ili uvede, najkasnije godinu dana nakon stupanja na snagu ovog Protokola ili nakon njegove ratifikacije ili pristupanja ovom Protokolu, jedan ili više nezavisnih nacionalnih mehanizama za prevenciju torture na unutrašnjem nivou. Mehanizmi koje uspostavljaju decentralizovane jedinice mogu biti određeni kao nacionalni mehanizmi za prevenciju u smislu ovog Protokola, ukoliko su u skladu sa njegovim odredbama.

### **Član 18**

Države potpisnice dužne su da garantuju funkcionalnu nezavisnost nacionalnih mehanizama za prevenciju kao i nezavisnost njihovog osoblja.

Države potpisnice dužne su da preduzimaju neophodne mere da bi stručno osoblje nacionalnih mehanizama imalo potrebne sposobnosti i znanja. Dužne su da nastoje da osiguraju jednaku zastupljenost polova, kao i etničkih i manjinskih grupa u zemlji.

Države potpisnice se obavezuju da stave na raspolaganje neophodna sredstva za funkcionisanje nacionalnih mehanizama za prevenciju.

Prilikom uspostavljanja nacionalnih preventivnih mehanizama, države potpisnice su dužne da uzmu u obzir principe koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava.

### **Član 19**

Nacionalni mehanizmi za prevenciju moraju najmanje imati ovlašćenje da:

- (a) redovno proveravaju tretman lica lišenih slobode u pritvorskim ustanovama kako su definisane u članu 4, sa ciljem da se, ukoliko je potrebno, pojača njihova zaštita od torture, surovog, neljudskog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja;
- (b) daju preporuke nadležnim organima u cilju poboljšanja tretmana i uslova lica lišenih slobode i da spreče mučenje, surovi, neljudski ili degradirajući tretman ili kažnjavanje, uzimajući u obzir relevantne norme Ujedinjenih nacija;
- (c) podnose predloge i daju mišljenja u vezi sa važećim ili predloženim zakonima.

### **Član 20**

Da bi nacionalni mehanizmi za prevenciju mogli da izvršavaju svoja ovlašćenja, države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da im obezbede:

- (a) Pristup svim podacima o broju lica lišenih slobode u pritvorskim ustanovama definisanim u članu 4, kao i broju ustanova i njihovoj lokaciji;
- (b) Pristup svim podacima o tretmanu ovih lica i uslovima njihovog pritvora;
- (c) Pristup svim pritvorskim ustanovama, njihovim instalacijama i objektima.
- (d) Mogućnost da vode privatne razgovore sa licima lišenim slobode bez prisustva svedoka, bilo lično ili sa prevodiocem ukoliko je potrebno, kao i bilo kojom drugom osobom za koju nacionalni mehanizam za prevenciju smatra da može da pruži značajne informacije;
- (e) Slobodu da biraju mesta koja žele da posete i lica sa kojima žele da razgovaraju;
- (f) Pravo da imaju kontakte sa Podkomitetom za prevenciju, da mu dostavljaju podatke i sastaju se sa njim.

## **Član 21**

Nijedan organ ili službeno lice ne mogu da nalože, primene, dopuste ili tolerišu bilo koju sankciju protiv bilo kog lica ili organizacije zato što su nacionalnom mehanizmu za prevenciju saopštili neku informaciju, bilo istinitu ili neistinitu, i nijedno takvo lice ili organizacija ne smeju se ograničiti na bilo koji način.

Poverljive informacije koje pribavlja nacionalni mehanizam za prevenciju biće zaštićene. Lični podaci ne smiju biti objavljeni bez izričite saglasnosti lica o kom se radi.

## **Član 22**

Nadležne vlasti države potpisnice dužne su da razmotre preporuke nacionalnog mehanizma za prevenciju i stupe u dijalog sa njim u vezi sa mogućim merama implementacije.

## **Član 23**

Države potpisnice ovog Protokola obavezuju se da će objaviti i distribuisati godišnje izveštaje nacionalnih mehanizama za prevenciju.

## **PETI DEO DEKLARACIJA**

### **Član 24**

Nakon ratifikacije, države potpisnice mogu da donesu deklaraciju kojom odlažu izvršenje svojih obaveza prema poglavlju III ili IV ovog Protokola.

Odlaganje će važiti najviše tri godine. Nakon što država potpisnica da odgovarajuću izjavu i nakon konsultacija sa Podkomitetom za prevenciju, Komisija za borbu protiv torture može da produži ovaj period za još dve godine.

## **ŠESTI DEO FINANSIJSKE ODREDBE**

### **Član 25**

Troškove koje načini Podkomitet za prevenciju pri implementaciji ovog Protokola snose Ujedinjene nacije.

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija dužan je da obezbedi neophodno osoblje i sredstva za efikasno vršenje dužnosti Podkomiteta u skladu sa ovim Protokolom.

### **Član 26**

Osniva se posebni fond u skladu sa relevantnim procedurama Generalne skupštine, kojim će se upravljati u skladu sa finansijskim propisima i pravilima Ujedinjenih nacija, da bi se pomoglo finansiranje implementacije preporuka koje Podkomitet za prevenciju daje državi potpisnici nakon posete, kao i obrazovnih programa za osoblje nacionalnih mehanizama za prevenciju.

Posebni fond može da se finansira putem dobrovoljnih doprinosa od strane vlada država, međudržavnih i nevladinih organizacija i drugih javnih subjekata.

## **SEDMI DEO ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Član 27**

Ovaj Protokol mogu da potpišu sve zemlje koje su potpisale Konvenciju.

Ovaj Protokol podleže ratifikaciji bilo koje države koja je ratifikovala ili pristupila Konvenciji. Instrumenti ratifikacije se deponuju kod Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

Ovaj Protokol je otvoren za pristupanje svakoj državi koja je ratifikovala ili pristupila Konvenciji.

Pristupanje se vrši deponovanjem instrumenta pristupanja kod Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija obaveštava sve zemlje koje su potpisale ovaj Protokol ili mu pristupile o deponovanju svakog instrumenta ratifikacije ili pristupanja.

### **Član 28**

Ovaj Protokol stupa na snagu tridesetog dana nakon datuma deponovanja dvadesetog instrumenta ratifikacije ili pristupanja kod Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

Za svaku državu koja ratifikuje ovaj Protokol ili mu pristupi nakon deponovanja kod Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija dvadesetog instrumenta ratifikacije ili

pristupanja, ovaj Protokol stupa na snagu tridesetog dana nakon dana deponovanja njenog instrumenta ratifikacije ili pristupanja.

### **Član 29**

Odredbе ovog Protokola primenjuju se na sve delove federalnih država bez bilo kakvih ograničenja ili izuzetaka.

### **Član 30**

Rezerve na ovaj Protokol nisu dozvoljene.

### **Član 31**

Odredbе ovog Protokola ne utiču na obaveze država potpisnica koje proizilaze iz bilo koje regionalne konvencije kojom se uspostavlja sistem poseta pritvorskim ustanovama. Podkomitet za prevenciju i organi uspostavljeni u skladu sa takvim regionalnim konvencijama podstiču se da saraduju i međusobno konsultuju u cilju izbegavanja dupliranja i efikasnog ostvarenja ciljeva ovog Protokola.

### **Član 32**

Odredbе ovog Protokola ne utiču na obaveze država potpisnica četiri Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. i njihovih Dopunskih Protokola od 8. Juna 1977., ili mogućnosti bilo koje države potpisnice da odobri Međunarodnoj komisiji Crvenog krsta da poseti pritvorske ustanove u situacijama koje nisu obuhvaćene međunarodnim humanitarnim pravom.

### **Član 33**

Bilo koja država potpisnica može da otkáže ovaj Protokol u bilo kom trenutku pismenim obaveštenjem upućenim Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, koji će o tome obavestiti ostale države potpisnice ovog Protokola i Konvencije. Otkazivanje stupa na snagu godinu dana nakon datuma prijema obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

Otkazivanje neće imati dejstvo oslobađanja države potpisnice od njenih obaveza prema ovom Protokolu u odnosu na bilo koji čin ili situaciju koja nastupi pre datuma kada otkazivanje stupa na snagu, ili radnji koje je Podkomitet za prevenciju odlučila ili će odlučiti da usvoji u odnosu na dotičnu državu potpisnicu, niti će otkazivanje na bilo koji način ograničiti dalje razmatranje bilo kog pitanja koje je Podkomitet za prevenciju počela da razmatra pre datuma kada otkazivanje stupa na snagu.

Nakon datuma kada otkazivanje od strane države potpisnice stupa na snagu,

Podkomitet za prevenciju neće započinjati razmatranje bilo kog pitanja vezanog za tu zemlju.

### **Član 34**

Bilo koja država potpisnica ovog Protokola može da predloži amandman i podnese ga Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija. Generalni sekretar zatim obaveštava države potpisnice ovog Protokola o predloženom amandmanu sa zahtevom da ga obaveste da li prihvataju održavanje konferencije u cilju razmatranja i glasanja o predlogu. U slučaju da u roku od četiri meseca od takvog saopštenja, barem jedna trećina država potpisnica prihvata takvu konferenciju, Generalni sekretar će sazvati konferenciju pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija. Bilo koji amandman kojeg prihvati dvotrećinska većina država potpisnica koje prisustvuju i glasaju na konferenciji Generalni sekretar Ujedinjenih nacija podnosi svim državama potpiscama za prihvatanje.

Amandman koji se prihvati u skladu sa stavom 1 ovog člana stupa na snagu kada ga prihvati dvotrećinska većina država potpisnica ovog Protokola u skladu sa svojim ustavnim postupkom.

Kada amandmani stupe na snagu, postaju obavezujući za one države potpisnice koje su ih prihvatile, dok za ostale države potpisnice i dalje važe odredbe ovog Protokola i prethodnih amandmana koje su prihvatile.

### **Član 35**

Članovi Podkomiteta za prevenciju i nacionalnih mehanizama za prevenciju imaće privilegije i imunitete koji su neophodni za nezavisno izvršavanje njihovih funkcija. Članovi Podkomiteta za prevenciju imaće privilegije i imunitete utvrđene u odeljku 22 Konvencije o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija od 13. februara 1946. u zavisnosti od odredbi odeljka 23 te Konvencije.

### **Član 36**

Prilikom posete državi potpisnici, članovi Podkomiteta za prevenciju će, ne ograničavajući odredbe i ciljeve ovog Protokola i privilegije i imunitete koje imaju:

- (a) poštovati zakone i propise zemlje domaćina, i
- (b) uzdržavati se od bilo kojih radnji ili aktivnosti koje nisu u skladu sa nepristrasnim i međunarodnim karakterom njihovih dužnosti.

### **Član 37**

Ovaj Protokol, čiji su arapski, kineski, engleski, francuski, ruski i španski tekstovi

jednako verodostojni, deponuje se kod Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija dostaviće overene prepise ovog Protokola svakoj državi.

**AI**

OPCAT





Principi vezani  
za status i  
funkcionisanje  
nacionalnih  
institucija za zaštitu  
i promociju ljudskih  
prava  
("Pariški principi")

[izvodi]

Annex



Ove preporuke je utvrdila Generalna skupština Ujedinjenih nacija u svojoj rezoluciji br. A/RES/48/134 od 20. decembra 1993. godine.

## Nadležnost i odgovornosti

(...)

2. Nacionalna institucija bi trebalo da ima što širi mandat, jasno predviđen ustavnim ili zakonskim tekstom kojim će se specificovati njen sastav i oblasti nadležnosti.

3. Nacionalna institucija, između ostalog ima sledeće odgovornosti:

- (a) da, na savjetodavnim osnovama, podnosi Vladi, Parlamentu ili nekom drugom nadležnom organu, bilo na njihov zahtjev bilo na osnovu sopstvenog ovlašćenja, mišljenja, preporuke, predloge i izvještaje o svim stvarima koje se tiču promocije i zaštite ljudskih prava; nacionalna institucija može odlučiti da ova akta objavi; (...)
- (b) da promoviše i osigura usklađenost nacionalnih propisa i prakse sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava koje je ta država potpisala i ratifikovala, kao i njihovu efikasnu implementaciju;
- (c) Da podrži ratifikaciju ili pristupanje gore pomenutim instrumentima, i da sigura njihovu implementaciju;
- (d) Da da svoj doprinos izvještajima koje država mora dostaviti tijelima i odborima Ujedinjenih nacija, kao i regionalnim institucijama, shodno obavezama koje proističu iz potpisanih ugovora, i da, gdje je to neophodno, da svoje mišljenje o određenoj stvari, uz dužno poštovanje njihove nezavisnosti;
- (e) Da saraduje sa Ujedinjenim nacijama i drugim organizacijama u sistemu UN-a, regionalnim institucijama i nacionalnim institucijama drugih zemalja nadležnim za pitanja promocije i zaštite ljudskih prava; (...)

## Sastav i garancije nezavisnosti i pluralizam

1. Sastav nacionalne institucije i imenovanje njenih članova, bilo putem izbora ili na drugi način, se utvrđuje u skladu sa procedurom koja pruža sve neophodne garancije kojima se osigurava učešće predstavnika civilnog sektora u proces promocije

i zaštite ljudskih prava, posebno kroz ovlaštenja koja će omogućiti uspostavljanje efikasne saradnje sa predstavnicima:

- (a) Nevladinih organizacija odgovornih za ljudska prava i sprečavanje rasne diskriminacije, sindikata, relevantnih socijalnih i stručnih organizacija, kao na primjer: udruženja pravnika, doktora, novinara i uglednih naučnika;
- (b) Pokreta filozofske ili vjerske misli;
- (c) Univerziteta i kvalifikovanih stručnjaka
- (d) Parlamenta;
- (e) ministarstava (ako su ministarstva uključena, njihovi predstavnici u raspravama učestvuju samo kroz savjetodavnu ulogu).

2. Nacionalna institucija će imati infrastrukturu koja će zadovoljiti vršenje njenih funkcija, posebno kroz adekvatno finansiranje. Svrha ovakvog finansiranja je da omogući instituciji da ima svoje zaposlene i prostorije za rad, kako bi bila nezavisna od vlasti i kako ne bi bila subjekat finansijske kontrole koja može uticati na njenu nezavisnost.

3. Da bi se osigurao stabilan mandat za članove nacionalne institucije, bez čega ne može biti stvarne nezavisnosti, njihovo imenovanje treba da bude uređeno zvaničnim aktom kojim se uređuje posebno trajanje mandata. Ovaj mandat može biti produžen, čime se omogućuje pluralizam u članstvu institucije.

## Način rada

U okviru svog područja rada, nacionalna institucija:

- (a) slobodno razmatra sva pitanja u okviru svoje nadležnosti, bilo da su dostavljena od strane vlade, ili ih sama institucija primi bez upućivanja na više organe, na predlog svojih članova ili podnosioca prigovora;
- (b) sasluša sva lica i dobija informacije i dokumenta neophodna za procjenu situacija koje potpadaju pod njenu nadležnost;
- (c) obraća se javnosti bilo direktno bilo preko organa štampe, a posebno u cilju objavljivanja svojih mišljenja i preporuka;
- (d) sastaje se na redovnim osnovama i kad god je to neophodno uz

prisustvo svih članova nakon pravovremenog sazivanja;

- (e) osniva radne grupe od svojih članova kada je to potrebno, i uspostavlja lokalne i regionalne sekcije koje pomažu u vršenju njenih funkcija;
- (f) Održava konsultacije sa drugim tijelima, koja imaju jurisdikciju ili su na drugi način odgovorna za promociju i zaštitu ljudskih prava (posebno sa ombudsmanom, medijatorima i sličnim institucijama);
- (g) U pogledu fundamentalne uloge koju imaju nevladine organizacije u širenju rada nacionalnih institucija, razvija odnose sa nevladinim organizacijama koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, ekonomskim i socijalnim razvojem, sprečavanjem rasizma, zaštitom posebno ranjivih grupa (naročito djece, radnika migranata, izbjeglica, fizički i mentalno nesposobnih lica) ili specijalno orjentisanim nevladinim organizacijama.