



Implementação do Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura

Mecanismos nacionais de prevenção

**Genebra, Novembro 2003
(2ª Edição)**

Índice

	Página
Introdução	03
Parte I:	05
Obrigação dos Estados Partes de manter, designar ou criar mecanismos nacionais de prevenção:	
1. Quando devem ser implementados os mecanismos nacionais de prevenção?	05
2. Qual o formato dos mecanismos nacionais de prevenção?	05
3. Qual o mandato dos mecanismos nacionais de prevenção?	06
Parte II:	09
Crêterios e garantias para o funcionamento eficaz dos mecanismos nacionais de prevenção:	
1. Independência funcional	10
2. Composição dos mecanismos nacionais de prevenção	13
3. Garantias e poderes com respeito a visitas	14
4. Recomendações e monitoramento das visitas	16
Parte III:	19
Cooperação e diálogo	
1. Cooperação entre autoridades e os mecanismos nacionais de prevenção	19
2. Cooperação e inter-relação com o Subcomitê	21
3. Contato direto com Subcomitê	22
Conclusão	22

Introdução

A Associação para a Prevenção da Tortura (APT) é uma organização internacional não governamental comprometida com a prevenção da tortura e maus tratos no mundo. A APT se dedica principalmente a promover o estabelecimento de organismos de controle e prevenção, como visitas a lugares de detenção. A APT atuou de modo fundamental na concretização do Protocolo Opcional à Convenção Internacional das Nações Unidas contra a Tortura (OPCAT) ¹. Esse tratado visa ao estabelecimento de um sistema regular de visitas a locais de detenção por especialistas independentes nacionais e internacionais, com a intenção de prevenir tortura e outras formas de maus tratos. ² Esse inovador enfoque duplo determina que seja estabelecida tanto uma entidade internacional ligada ao Comitê das Nações Unidas contra a Tortura, o Subcomitê para a Prevenção da Tortura, quanto a obrigação dos Estados Partes de instituírem mecanismos nacionais de prevenção complementares.

Já se comprovou que visitas a locais de detenção são uma forma eficaz de prevenir tortura e melhorar as condições de vida das pessoas privadas de liberdade. No entanto, até a data, nenhum instrumento internacional propiciava os meios para conduzir essas visitas. O Subcomitê, a ser estabelecido, deverá implementar essas visitas em todos os Estados-Partes.

Além disso, pela primeira vez em um instrumento internacional, os critérios e as garantias para os **mecanismos nacionais de prevenção** estão pré-estabelecidos. O Protocolo Opcional estabelece um novo padrão ao determinar uma relação complementar entre os esforços preventivos, nos níveis internacional e nacional, visando a garantir a efetiva implementação dos padrões internacionais no nível local.

Por meio da ratificação do Protocolo Opcional, os Estados Partes serão obrigados a estabelecer, designar ou manter mecanismos nacionais de prevenção. Alguns Estados terão que criar um novo órgão, ao passo que os que já contam com algo similar devem avaliar se foram preenchidos os requisitos, para o estabelecimento e funcionamento eficaz desses mecanismos.

O objetivo deste trabalho é comentar as disposições do Protocolo Opcional sobre os mecanismos nacionais de prevenção, bem como apresentar a opinião e as recomendações da APT sobre os requisitos para o eficaz estabelecimento e funcionamento desses órgãos.

¹ Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de Dezembro de 2002.

² Artigo 1º do Protocolo Opcional à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura.

Serão aqui expostos alguns exemplos práticos selecionados em um seminário organizado pela APT e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR), em Genebra, em julho de 2003. Diversos representantes de órgãos nacionais convidados participaram da atividade, com o objetivo de intercâmbio de experiências para a prevenção da tortura, por meio das visitas a lugares de detenção.

A inclusão de tais entidades nessa publicação não deve ser vista como um apoio a sua designação como mecanismo nacional de prevenção da OPCAT. Servem para ilustrar a variedade de mecanismos de visita existentes mundo e os diversos enfoques que estão sendo desenvolvidos.

Debra Long
APT UN & Encarregada do Programa Jurídico

Sabrina Oberson
APT Assistente de Programa

Parte I:

Obrigações dos Estados Partes de criar, designar ou manter mecanismos nacionais de prevenção

"Artigo 3°

Cada Estado Parte deve estabelecer designar ou manter no nível doméstico um ou diversos órgãos de visita para a prevenção da tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (aqui referidos como mecanismo nacional de prevenção)."

"Artigo 17

Cada Estado Parte deve manter, designar ou estabelecer, no mais tardar um ano após a entrada em vigor do presente Protocolo ou sua ratificação ou acessão, um ou mais mecanismos independentes de prevenção da tortura no nível interno. Mecanismos estabelecidos em unidades descentralizadas podem ser designados como mecanismos nacionais de prevenção para os propósitos desse Protocolo, uma vez que estejam em conformidade com essas disposições."

De acordo com os Artigos 3° e 17, os Estados Partes são obrigados a criar, designar ou manter um ou mais mecanismos nacionais independentes para conduzir visitas a lugares de detenção para prevenção da tortura ou outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes.

1. Quando os mecanismos devem estar estabelecidos?

Os Estados Partes são obrigados a estabelecer mecanismos nacionais de prevenção até um ano a partir da data da entrada em vigor do Protocolo Opcional ou, uma vez que este tenha entrado em vigor, um ano após a ratificação ou acessão do Protocolo Opcional. No entanto, os Estados podem fazer uma declaração no âmbito do Artigo 24, para temporariamente adiar o cumprimento de suas obrigações sobre os mecanismos nacionais (ou mecanismo internacional) por um período inicial de três anos, com a possibilidade de sua extensão por mais dois anos.³

³ Observe-se que os Estados não podem adiar suas obrigações com respeito a ambos os mecanismos, nacionais e internacional, de proteção:

Artigo 24

1. Durante a ratificação, os Estados Partes podem fazer uma declaração adiando a implementação de suas obrigações, tanto sob a Parte III ou Parte IV do presente Protocolo.
2. Esse adiamento deve ser válido por um máximo de três anos. Após consultas feitas pelo Estado Parte, e após consultas com o Subcomitê de Prevenção, o Comitê contra a Tortura pode prorrogar esse período por outros dois anos..

2. Que formato devem adotar esses mecanismos?

O Protocolo Opcional não estabelece a forma particular que deverá assumir o mecanismo nacional de prevenção. Os Estados Partes têm, então, flexibilidade para escolher o tipo de mecanismo nacional mais apropriado ao seu contexto nacional, i.e. a sua estrutura política, ou geográfica.

Existe um grande número de organismos domésticos com mandato para conduzir visitas, no mundo, entre eles: comissões de direitos humanos, defensorias, comissões parlamentares, organizações não governamentais, bem como mecanismos mixtos que combinam diversos elementos acima mencionados. Qualquer desses pode ser designado como o mecanismo nacional de prevenção para o Protocolo Opcional, caso cumpra os critérios estabelecidos no instrumento.

A possibilidade que exista diversidade de mecanismos foi prevista em função dos estados federais, cujos órgãos descentralizados podem ser designados como mecanismos nacionais de prevenção.

Os Estados Partes podem também decidir adotar diversos mecanismos nacionais de prevenção temáticos, em vez de privilegiar divisões geográficas. Caso um Estado já tenha um mecanismo preventivo com bom funcionamento, por exemplo, para instituições psiquiátricas, esse pode continuar a operar e podem ser criados outros para diferentes tipos e lugares de detenção.

A APT recomenda aos Estados Partes que decidam adotar diversos mecanismos internos de prevenção, sejam estes temáticos ou regionais, que busquem formas de estabelecer estreita coordenação entre eles. Acreditamos ser aconselhável a existência de um órgão coordenador para a instância nacional, a fim de harmonizar o trabalho dos mecanismos de prevenção.

3. Mandato dos mecanismos nacionais de prevenção

"Artigo 4°

1. *Cada Estado Parte pode permitir visitas, de acordo com o presente Protocolo, pelos mecanismos referidos nos Artigos 2° e 3°, a qualquer lugar sob sua jurisdição e controle, onde se encontrem pessoas que estão ou podem ser privadas de liberdade, por força de uma ordem dada por uma autoridade pública, por sua determinação ou com seu consentimento ou aquiescência (daqui em diante chamadas como lugares de detenção). Essas visitas devem ser vistas como um reforço, se necessário, à proteção dessas pessoas contra tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes.*

2. Para os efeitos do presente Protocolo, entende-s por privação de liberdade qualquer forma de detenção ou aprisionamento ou colocação da pessoa em custódia pública ou privada, da qual não possa sair livremente, por ordem de uma autoridade judicial ou administrativa ou de outra autoridade pública."

"Artigo 19

Os mecanismos nacionais de prevenção devem ter assegurados, no mínimo, o poder:

- (a) De examinar regularmente o tratamento de pessoas privadas de liberdade em lugares de detenção conforme definidos no Artigo 4º, com o objetivo de reforçar, se necessário, sua proteção contra a tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou punições;
- (b) De fazer recomendações às autoridades competentes, com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições de pessoas privadas de liberdade e para prevenir tortura ou outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes, levando em consideração as normas adequadas das Nações Unidas;
- (c) De submeter propostas e observações sobre a legislação existente ou projetos de lei sobre a matéria."

De acordo com essas determinações, o mecanismo nacional deve possuir mandato para conduzir visitas regulares em locais de detenção, fazer recomendações para prevenir a tortura e melhorar as condições de detenção.

Exemplo: a) A **Comissão de Direitos Humanos de Uganda**⁴ foi estabelecida em 1995 pela Constituição da República de Uganda (artigo 51) e em conformidade com os Princípios de Paris. A Comissão é habilitada de acordo com o Artigo 53 "a visitar celas, prisões e lugares de detenção ou espaços assemelhados com o objetivo de avaliar e inspecionar as condições dos detidos e fazer recomendações". Essa Comissão, que possui poderes quase judiciais, é também investida de poderes para libertar um detento ou pessoa com liberdade restrita, bem como a determinar o pagamento de compensações.

b) O **Comitê Búlgaro de Helsinque (BHC)**,⁵ é uma organização não governamental criada em 1992. De acordo com o Artigo 99 da Lei búlgara de execuções penais,⁶ o BHC negocia acordos com os ministros responsáveis pelos locais de detenção.⁷ Em função desses acordos, o BHC pode monitorar as condições de detenção de pessoas privadas de liberdade, a fim de observar a conformidade dos locais e ambientes com os padrões das Nações Unidas e da Europa.

⁴ Para mais informação, por favor, ver: <http://www.uhrc.org>.

⁵ Para mais informação, por favor, ver: <http://www.bghelsinki.org>.

⁶ De acordo com essa previsão, as organizações não governamentais na Bulgária têm a permissão de visitar locais de detenção;

⁷ O BHC fez acordos com diversos ministros na Bulgária, como o Ministro da Justiça, o Ministro do Bem Estar Social, o Ministro de Educação e o Ministro da Saúde.

Ainda que os mecanismos nacionais de prevenção designados pelo OPCAT devam concentrar-se na prevenção da tortura e outras formas de maus tratos, não está excluída a possibilidade de se obter um mandato mais amplo. De fato, podem-se levar em conta outras violações de direitos humanos que possam estar sujeitas pessoas privadas de liberdade, (como o direito a assistência médica, a recebimento de visitas externas, a alimentação adequada etc.) ou de fazer uso de outros meios adicionais, além das visitas aos locais de detenção, para prevenir tortura e/ou maus tratos.

a) Locais a serem visitados

A APT considera que os locais de detenção, amplamente definidos pelo Protocolo, incluem, mas não se limitam, a: delegacias, quartéis, postos policiais, centros de detenção provisória; locais de prisões preventivas, prisões para pessoas sentenciadas; unidades de internamento para adolescentes; centros de imigrações, zonas de trânsito em portos internacionais, centros para pessoas que pedem asilo, instituições psiquiátricas e locais de detenção administrativa.

É importante ressaltar que essa enumeração não é exaustiva, uma vez que a competência desses mecanismos internos de visita se estende a locais de detenção não listados acima.⁸

b) Frequência das visitas

Para ser eficaz, a APT recomenda que os mecanismos nacionais de prevenção determinem, com precisão, **a frequência das suas visitas**, levando em conta os diferentes locais de detenção. Por exemplo, locais provisórios podem ser visitados mais frequentemente que os estabelecimentos penais, em função da alta rotatividade das pessoas detidas em tais locais e de seu contato limitado com o mundo externo.

Convém salientar que a regularidade das visitas é importante por diversos motivos, como, por exemplo, a fim de monitorar o progresso ou a deterioração nas condições de detenção, de proteger as pessoas privadas de liberdade, e de evitar o recurso de represálias. Além disso, a realização de visitas periódicas permite à equipe de visita manter um diálogo construtivo com as pessoas detidas, assim como verificar as condições de trabalho do pessoal responsável.

⁸ O Comitê Búlgaro de Helsinque conduziu visita a subdivisões militares e a Comissão de Direitos Humanos de Uganda a campos de refugiados, bem como campos onde são mantidas pessoas deslocadas internamente. Outro exemplo é o Escritório do Comissário para a Proteção dos Direitos Civil na Polônia, estabelecido em 1987, e conduzia visitas em unidades especiais para pessoas sob influência excessiva do álcool (conhecidas como “sobering chambers”).

Exemplo: **Na Argentina, o Escritório do Procurador para o Sistema Carcerário**⁹ foi criado em 1993, por meio de decreto presidencial e se dedica a proteger os direitos humanos dos internos do sistema penitenciário federal. Para cumprir seu mandato, o Procurador das Prisões conduz visitas semanais (principalmente em Buenos Aires, onde se encontra detidas 60% da população carcerária total do país mantendo entrevistas privadas com as pessoas detidas, e estabelecendo um constante diálogo com detentos e autoridades penitenciárias.

Com visitas a que os mecanismos nacionais possam prevenir de maneira eficaz a ocorrência de tortura e outras formas de maus tratos, entende a APT que tais mecanismos devem, **a qualquer momento ter acesso a todos aos locais de detenção**. Segundo esse princípio, mecanismos nacionais preventivos podem, além das visitas planejadas, reagir diante de um acontecimento especial e fazer uma visita *ad hoc*.

Na prática, na maior parte dos mecanismos internos de visita, os participantes têm atuado de maneira reativa, empreendendo visitas a locais de detenção, após ter recebido uma denúncia. No entanto, alguns mecanismos internos combinam o enfoque reativo com o preventivo. Esse é o caso, por exemplo, tanto do Ombudsman da Polônia como o da Colômbia, os quais realizam visitas preventivas, de acordo com um plano anual, bem como visitas em função de um pedido ou reclamação em particular.

⁹ Para mais informação, por favor, ver: <http://www.jus.gov.ar/Ppn>.

Parte II:

Crítérios e Garantias para o funcionamento eficaz dos mecanismos nacionais de prevenção

"Artigo 18

- 1. Os Estados Partes devem garantir o funcionamento independente dos mecanismos nacionais de prevenção bem como a independência de seu pessoal.*
- 2. Os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para garantir que os especialistas dos mecanismos nacionais de prevenção tenham as competências e conhecimentos profissionais requeridos. Deve-se buscar equilíbrio de gnero, e representação adequada dos grupos e minorias étnicas do Pais.*
- 3. Os Estados Partes se comprometem a tornar disponíveis os recursos necessários para o funcionamento dos mecanismos nacionais de prevenção.*
- 4. Quando do estabelecimento dos mecanismos nacionais de prevenção, os Estados devem prestar a devida consideração aos princípios, ao status, das instituições nacionais de proteção e a promoção de direitos humanos."*

Interpretado de maneira integral, o Artigo 18 explicita em pormenores as garantias necessárias para assegurar que os mecanismos nacionais de prevenção sejam livres de qualquer interferência estatal. Essas garantias não são mutuamente excludentes, mas interligadas e devem ser levadas em conta para garantir a independência desses instrumentos.

O Artigo 18(4) do Protocolo Opcional determina que os Estados Partes devem dedicar justa consideração aos "Princípios relativos ao status das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos" (Princípios de Paris). Esses Princípios estabelecem critérios para o funcionamento efetivo das instituições nacionais de direitos humanos e fornecem um importante instrumento para orientar os mecanismos nacionais de prevenção. O Protocolo Opcional também se inspirou nos mais relevantes dos Princípios de Paris, aplicáveis ao mandato específico dos mecanismos nacionais de prevenção. Foram assim especificado descritos distintos critérios e garantias para o efetivo funcionamento dos mecanismos preventivos que conduzem as visitas.

É importante enfatizar que, enquanto os Princípios de Paris são aplicáveis exclusivamente às instituições nacionais de direitos humanos, o OPCAT não exige que o mecanismo preventivo assuma tal forma.

1. Independência Funcional

A independência dos mecanismos nacionais de prevenção é essencial para garantir a efetividade desses organismos para a prevenção da tortura e de outras formas de maus tratos.

O Artigo 18(1) do Protocolo Opcional é a principal disposição para garantir independência aos mecanismos nacionais de prevenção. Na prática, isso significa que os mecanismos nacionais de prevenção devem ser capazes de agir de maneira independente e sem obstáculos de parte das autoridades do Estado, em particular, autoridades carcerárias, policiais, governamentais e partidárias. Isso também é essencial para que os mecanismos nacionais de prevenção sejam vistos como independentes das autoridades do Estado.

A fim de garantir a independência funcional dos mecanismos nacionais de prevenção, a **APT recomenda** que os Estados Partes levem em consideração os seguintes aspectos :

a) Base legal Independente:

Os mecanismos nacionais devem ser **separados de alguma forma do Executivo e dos administradores judiciais**, com vistas não só a manter uma independência que seja real como, além disso de ser capaz de transmitir a percepção dessa independência. Sua base legal deve portanto ser definida de forma apropriada, a fim de garantir que os mecanismos nacionais de prevenção não possam ser dissolvidos ou seus mandatos modificados pelo Estado, por exemplo, em função de uma mudança de Governo. O fundamento legal do seu mandato pode ser estabelecido, por exemplo, na constituição (e.g. Comissão de Direitos Humanos de Fiji e o *Commissário* Polonês para Proteção dos Direitos Civis)¹⁰, uma lei ordinária (por exemplo. a Comissão Nacional de Direitos Humanos do Nepal e a Comissão de Visita Parlamentar do Cantão de Genebra) ou um decreto presidencial (e.g. a Comissão de Direitos Humanos do Senegal e a Procuradoria do Sistema Carcerário, Argentina).

Além disso, a **APT recomenda** que os mecanismos nacionais de prevenção estejam aptos a elaborar suas próprias regras e procedimentos e que esses não sejam passíveis de modificação por autoridades externas.

b) Pessoal Independente:

Para garantir a independência dos mecanismos nacionais de prevenção, a **APT recomenda** que eles sejam compostos por **especialistas independentes** e, em particular, que sejam independentes das autoridades estatais. Esses especialistas devem ter liberdade para **selecionar sua equipe**.

¹⁰ A Comissão Sul Africana de Direitos Humanos, o Escritório do Ombudsman da Colômbia e a Comissão de Direitos Humanos da Uganda também se baseiam em Atos Constitucionais.

c) Procedimento de Indicação Independente:

"Os Princípios de Paris":

Composição e Garantias de Independência e Pluralismo: (...)

3. Para garantir a estabilidade do mandato para os membros da instituição, sem o qual não se pode ter verdadeira independência, a indicação deve ser efetivada por um ato oficial que deve estabelecer a duração precisa do mandato. Esse mandato pode ser renovável, garantindo o pluralismo das instituições membros.

Os Princípios de Paris constituem um guia para o adequado procedimento a seguir na indicação de especialistas membro(s) independentes para os mecanismos nacionais de prevenção, que devem garantir a não interferência das Autoridades Estatais.

A APT recomenda enfaticamente que o procedimento de designação determine:

- O método de designação;
- Os critérios para a indicação;
- A duração da designação;
- Imunidades e privilégios;
- Demissão e recursos.

A APT considera adequado um processo de indicação que seja **transparente** e envolva consultas reais com grupos relevantes da sociedade civil, tais como organizações não governamentais, organizações sociais e profissionais, universidades e outros especialistas, a fim de identificar os candidatos potenciais adequados para compor o mecanismo nacional preventivo.

A APT recomenda ser preferível que os membros dos mecanismos nacionais de prevenção sejam designados por um período fixo de, pelo menos, dois anos.

Exemplos: a) A **Comissão Sul Africana de Direitos Humanos** ¹¹ foi estabelecida, em 1995, de acordo com a seção 184 da Constituição da África do Sul e tem o mandato de conduzir visitas a locais de detenção. Os Comissários são eleitos pela maioria dos membros da Assembléia Nacional e o Presidente confirma a indicação. Os Comissários são designados por um período fixo, não além de sete anos. Ainda que a Lei da Comissão de Direitos Humanos não especifique que o processo de indicação deva realizar-se em consulta com a sociedade civil, na prática o processo é aberto e transparente, com entrevistas públicas.

b) O **Escritório do Comissário para a Proteção dos Direitos Cívicos** (Ombudsman) ¹² na Polônia foi estabelecido pela

¹¹ Para mais informação, favor ver: <http://www.sahrc.org.za>.

¹² Para mais informação, favor ver: <http://www.brpo.gov.pl>.

Constituição em 1987. O Comissário é indicado pelo Sejm¹³, com a aprovação do Senado, para período fixo de cinco anos. Ele ou ela deve ser cidadão polonês de notório saber jurídico e experiência profissional, gozando de grande prestígio devido a seus valores morais individuais e sua sensibilidade social. A equipe de visita deve consistir de, pelo menos, três ou quatro pessoas e o Ombudsman tem o direito de requisitar especialistas, tais como médicos (médicos forenses, médicos do setor privado), para tomar parte em uma visita a uma determinada instituição.

d) Independência Financeira:

"Os Princípios de Paris

Composição e Garantias de Independência e Pluralismo (...)

As instituições nacionais devem ter uma infra-estrutura adequada a uma boa condução das suas atividades, especialmente, um orçamento adequado. O propósito desse financiamento deve ser o de permitir a existência de equipe própria e de espaço físico para manter a independência em relação ao Governo e não ser passível de controle financeiro, que poderia afetar a independência".

Autonomia financeira é um pré-requisito fundamental, sem o qual os mecanismos nacionais de prevenção não são capazes de exercer a sua autonomia operacional, ou de exercitar sua independência na tomada de decisões. Os Princípios de Paris ressaltam a importância do financiamento adequado, como meio de assegurar independência.

A APT recomenda, quando possível, que a **fonte e a natureza do financiamento** sejam especificadas no documento institutivo do mecanismo. Também é recomendável que os mecanismos nacionais de prevenção tenham o seu próprio orçamento, em vez de serem submetidos a um ministério ou departamento de governo. Isso deve garantir aos mecanismos nacionais de prevenção a capacidade de executar suas funções básicas financeiramente e com independência. O(s) especialista(s) membro(s) devem ser capazes de pagar por sua equipe, como meio adicional de garantir-lhe independência.

e) Transparência:

A divulgação dos resultados do trabalho e do funcionamento do mecanismo deve apoiar a independência e a percepção de independência dos mecanismos nacionais de prevenção. A APT considera assim essencial que os grupos relevantes da sociedade civil tenham acesso à informação sobre o trabalho dos mecanismos nacionais de prevenção e possam avaliar o eficaz funcionamento e independência dos mecanismos nacionais de prevenção.

¹³ A Sejm é uma das duas câmaras da Assembléia Nacional Polonesa. A segunda é o Senado.

2. Composição dos mecanismos nacionais de prevenção

De acordo com o Artigo 18(2) do Protocolo Opcional, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para garantir que os especialistas membros tenham qualificações e os conhecimentos profissionais para executar o trabalho adequadamente. Também se recomenda buscar equilíbrio de gênero e apropriada representação étnica de grupos e minorias para compor os mecanismos nacionais de prevenção. Essa disposição está de acordo com os Princípios de Paris, que também enfatizam a importância de uma composição pluralista.

A APT recomenda com vistas a que os mecanismos nacionais que conduzem visitas a locais de detenção possuam uma composição **pluralista** e **multidisciplinar**, que incluam: advogados, médicos, incluindo especialistas forenses, psicólogos, representantes de ONGs, bem como especialistas em temas como direitos humanos, direito humanitário, sistemas penitenciários e a polícia.

*Exemplo: No **Rio de Janeiro**, Brasil, um dos mais ativos organismos de defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade é o Conselho da Comunidade. Criado em 1992, esse conselho, que trabalha com voluntários, tem o poder de conduzir visitas sem avisos prévios e sem impedimentos, em qualquer instituição penal. Sua composição é feita por uma grande variedade de pessoas da sociedade civil e de instituições públicas, com origem em diversas formações, incluindo representantes de ONGs, ex-detentos, assistentes sociais, membros da comunidade universitária, e defensores públicos. A composição heterogênea constitui um dos pontos fortes desse mecanismo.*

3. Garantias e Poderes no que diz respeito a visitas

O Protocolo Opcional descreve também os poderes que os Estados Partes devem garantir aos mecanismos nacionais de prevenção na condução do seu mandato.

a) Acesso a lugares, informações e pessoas

"Artigo 20

Para permitir que os mecanismos nacionais de prevenção possam cumprir com seu mandato, os Estados Partes desse Protocolo se comprometem a garantir:

- a) Acesso a toda informação sobre o número de pessoas privadas de liberdade em lugares de detenção, conforme definido no Artigo 4º, bem como o número de vagas e sua localização;
- b) Acesso à informação concernente ao tratamento das pessoas, bem como das condições de detenção;
- c) Acesso a todos os locais de detenção, suas instalações e serviços;

- d) *Oportunidade de realizar entrevistas privadas com pessoas privadas de liberdade, com o seu consentimento e sem testemunhas, pessoalmente ou com tradutor, caso seja necessário, bem como com qualquer outra pessoa que o mecanismo nacional de prevenção entenda poder fornecer informação relevante;*
- e) *A liberdade de escolher os lugares a visitar e as pessoas a entrevistar;*
- f) *O direito a contactar, mandar informações e se encontrar com o Subcomitê sobre prevenção ».*

O Artigo 20 é um dos pilares para o efetivo funcionamento dos mecanismos nacionais de prevenção na execução de seu mandato.

Por força do Artigo 20 (a) e (b), os mecanismos nacionais de prevenção têm permissão para acessar toda informação relevante para apoiar o trabalho, na obtenção de uma visão mais concreta dos tipos de espaços de detenção existentes, a situação no que concerne às condições das detenções, quando há superlotação. O acesso aos arquivos dos detentos é uma salvaguarda particularmente importante para a proteção

O Artigo 20 (c) garante que os mecanismos nacionais de prevenção têm permissão não só para ter acesso a todos os lugares de detenção, mas também para os ambientes ou espaços no interior dessas áreas, como, por exemplo: alojamentos, celas de isolamento, pátios, áreas de exercício, cozinha, seminários, salas de aula, postos de saúde, instalações sanitárias, salas para a equipe. Por meio da visita dessas áreas nos lugares de detenção, os mecanismos nacionais de prevenção devem obter uma impressão completa das condições de detenção e de tratamento das pessoas privadas de liberdade. Pode-se visualizar o plano geral dos espaços de detenção, o sistema de segurança, a arquitetura etc. todos os elementos que compõem uma peça importante na vida diária das pessoas privadas de liberdade. Um exame exaustivo de todos os alojamentos pode assegurar que não se escondam da vista certas situações.

O Artigo 20(d) também garante que os mecanismos nacionais de prevenção tenham o poder de conduzir entrevistas com pessoas de sua escolha. Essa condição é fundamental para garantir que os mecanismos nacionais de prevenção possam obter uma visão completa da situação em um local de detenção, por meio da consulta àqueles diretamente afetados. A possibilidade de entrevistas em privado é essencial para permitir que pessoas privadas de liberdade possam falar abertamente, com menos medo de sofrer represálias.

Os mecanismos podem também decidir quais locais de detenção serão visitados e quem vai ser entrevistado, em face do Artigo 20 (e). Essa é uma garantia adicional para assegurar que os mecanismos nacionais de prevenção atuem de maneira independente e possam chegar a uma visão realista e completa das pessoas privadas de liberdade.

O Artigo 20 (f) permite aos mecanismos nacionais de prevenção contatar o Subcomitê Internacional, a ser estabelecido através do Protocolo Opcional.

Isso é essencial para garantir que o Subcomitê Internacional e os mecanismos nacionais de prevenção trabalhem de maneira complementar. Também é essencial que os mecanismos nacionais de prevenção tenham assegurado o poder de contatar o Subcomitê, segundo expresso na Parte IV do Protocolo Opcional, porque os Estados Partes podem decidir, de acordo com o Artigo 24, retardar temporariamente suas obrigações a respeito do Subcomitê, na Parte III ou do mecanismo nacional de prevenção da Parte IV, com vistas a se preparar para a implementação total do Protocolo Opcional.

Caso os Estados exercitem essa opção, será necessário que o Subcomitê Internacional e para os mecanismos nacionais de prevenção mantenham contato, direto um com o outro. Sem essa referência direta garantindo aos dois mecanismos o direito de ter contato, o Estado Parte poderia interferir no diálogo entre esses mecanismos durante o período de adiamento, período designado para ser usado para preparar a base das visitas aceitas tanto pelo mecanismo internacional como pelos mecanismos nacionais de prevenção.

Portanto, interpretadas sistemicamente, as estipulações do Artigo 20, quando vinculadas, permitem que os mecanismos nacionais de prevenção possam conduzir suas visitas de forma completa e sem interferência das autoridades do Estado.

b) Proteção contra Interferências

"Artigo 21

- 1. Nenhuma autoridade ou funcionário deve ordenar, aplicar, permitir, tolerar sanção contra pessoa ou organização por haver comunicado ao o mecanismo nacional de prevenção qualquer informação, seja verdadeira ou falsa, e nenhum indivíduo ou organização deve ser prejudicado de qualquer forma devido a isso.*
- 2. Deve ser resguardada toda informação confidencial coligida pelo mecanismo nacional de prevenção. "Nenhuma informação pessoal deve ser publicada sem o expreso consentimento da pessoa envolvida."*

Esses dispositivos garantem proteção contra qualquer interferência ou retaliação pelas autoridades do Estado, amparando as pessoas, especialmente aquelas privadas de liberdade, e as organizações, que venham contatar os mecanismos nacionais de prevenção. Além disso, deve ser resguardada qualquer informação confidencial coletada pelos mecanismos nacionais de prevenção, tais como informações médicas. Isso garante o respeito ao direito à privacidade de todo indivíduo.

Como garantia adicional de não-interferência do Estado, são garantidos aos membros dos mecanismos nacionais de prevenção, os privilégios e imunidades necessários para o exercício independente do seu mandato. Isso deve incluir, como resultado do exercício de suas funções, a imunidade contra detenção e revista de seus equipamentos individuais.

4. Recomendações, relatórios e monitoramento das visitas

"Artigo 22

As autoridades competentes do Estado Parte devem examinar as recomendações do mecanismo nacional de prevenção e iniciar um diálogo para a implementação das medidas cabíveis".

"Artigo 23

Os Estados Partes do presente Protocolo se comprometem a publicar e difundir os relatórios anuais dos mecanismos nacionais de prevenção."

4.1 Recomendações

Os mecanismos nacionais de prevenção têm mandato não só para conduzir visitas, mas também para fazer as recomendações apropriadas às autoridades, indicando os meios para atingir melhorias. De acordo com as disposições acima transcritas, as autoridades têm a obrigação específica de considerar tais recomendações.

Esse aspecto está interligado com os objetivos gerais do Protocolo Opcional, de estabelecer uma cooperação e diálogo entre as autoridades e os mecanismos nacionais de prevenção.

A APT recomenda que a fim de acompanhar o processo, as **autoridades responsáveis sejam informadas do resultado da visita**, o mais rápido possível, pela delegação visitante do mecanismo nacional de prevenção. Isso permitirá aos mecanismos fazer recomendações imediatas a fim de melhorar a situação das pessoas detidas e estabelecer um diálogo construtivo e produtivo com as autoridades.

*Exemplo: A **Associação de Jovens Advogados da Geórgia (GYLA)**¹⁴ é uma organização, sem fins lucrativos, criada em 1994. Além dos relatórios anuais e dos relatórios internos, as diversas comissões que conduzem visitas aos locais de detenção podem submeter recomendações sobre o sistema penitenciário em geral ou sobre o sistema policial e/ou casos individuais para a administração prisional. Essas recomendações podem ser feitas diretamente após a visita.*

A APT entende que deve ser organizada ao menos um encontro com os responsáveis pela detenção. Será útil que se dê seguimento a essa atividade, através de relatórios, que devem ser providenciados o mais rápido possível após a visita.

¹⁴ Para mais informação, favor ver: <http://www.gyla.ge>.

4.2 Relatórios

Com vistas a assegurar uma evolução contínua no tratamento das pessoas privadas de liberdade e das condições de detenção, os mecanismos nacionais de prevenção devem ser capazes de informar e difundir suas conclusões. O Artigo 23 determina que deve ser publicado e difundido pelos próprios Estados Partes um relatório anual sobre o trabalho dos mecanismos nacionais de prevenção.

A APT entende que esse dispositivo não impede os mecanismos nacionais de prevenção de publicar e difundir seus relatórios anuais, independentemente dos relatórios oficiais dos Estados Partes. Isso constitui garantia adicional de que os relatórios serão públicos e que haverá maior transparência no funcionamento dos mecanismos nacionais de prevenção.

Exemplos: a) a **Comissão Parlamentar de Visita do Cantão de Genebra, Suíça**, de conformidade com a legislação desse cantão, apresenta um relatório anual, contendo um sumário de suas atividades, bem como recomendações relevantes ou observações pertinentes. Esse relatório é enviado a o Conselho dos Estados, o Procurador Geral para discussão, bem como para às instituições que foram visitadas e aos diretores do sistema penitenciário que administram essas instituições. A Comissão também pode, após as discussões com a plenária, fazer recomendações diretamente às autoridades encarregadas da temática..

b) A **Comissão de Direitos Humanos de Fiji**,¹⁵ estabelecida pela Constituição de Fiji de 1997, deve, (de acordo com a seção 42 do Lei da Comissão de Direitos Humanos), dentro de três meses após o término de cada ano financeiro, apresentar ao Presidente um relatório sobre o exercício de seu funcionamento (e entregar uma cópia para cada Casa do Parlamento), que inclua visitas a locais de detenção. Após apresentar o Relatório Anual nas duas casas do Parlamento, a Comissão deve promover uma audiência pública para discutir o conteúdo do relatório e a execução de suas atividades durante o ano.

A APT recomenda, adicionalmente a esse relatório anual, que os relatórios das visitas específicas feitas pelos mecanismos nacionais de prevenção sejam **públicos**, limitados apenas pelo respeito às informações confidenciais e pela necessidade de consentimento expresso dos interessados, conforme contido no Artigo 21(2).

¹⁵ Para mais informação, favor ver: <http://www.humanrights.org.fj>

Exemplos: a) **A Associação para a Proteção dos Direitos humanos e das Pessoas Detidas**, no Burundi, foi criada em 1997. Para garantir a transparência, a Associação envia relatórios para os meios de comunicação, bem como para as organizações não governamentais. A Associação também produz apelos urgentes e trabalha com meios de comunicação, por meio de programas de rádio nacional que se destinam a discutir temas de direitos humanos, com o propósito de aumentar o nível de consciência da sociedade civil a respeito do tema.

c) **O Escritório do Ombudsman da Colômbia**¹⁶ foi estabelecido em 1991 pela Constituição. Além de publicar seu relatório semestral, o Ombudsman tem a incumbência de denunciar violações específicas por meio de resoluções oficiais.¹⁷ Essas resoluções, reforçadas pela “autoridade moral”, do Ombudsman visam mobilizar a opinião pública através de diversos meios, como comunicados de imprensa, com o intuito de compelir as autoridades a implementar melhorias nos casos em que as recomendações não foram implementadas.

Como parte do seu contínuo trabalho e de suas atividades de monitoramento, de acordo com o Artigo 19(c), os mecanismos nacionais de prevenção podem submeter propostas e observações sobre a legislação existente ou projetos de lei em tramitação.

Exemplo: A **Comissão de Direitos Humanos da África do Sul**, criada em 1994 pela Constituição, com o fim de fazer recomendações em uma extensa área da legislação. Nessa área, a Comissão introduziu mudanças e fez recomendações para a “Lei para a Promoção do Acesso à Informação”.

4.3 Outras Atividades de Monitoramento

Outras atividades de monitoramento que devem ser consideradas pelos mecanismos nacionais de prevenção são as atividades de promoção e de treinamento tais como **organização de seminários** para pessoas interessadas ou responsáveis por pessoas privadas de liberdade, bem como atividades para aumentar o nível de conscientização da opinião pública sobre o tema.

Exemplos: a) **A Associação Para a Proteção dos Direitos humanos e das Pessoas Detidas do Burundi** organiza seminários freqüentes com as autoridades judiciais, bem como com magistrados, pessoal administrativo e representantes da sociedade civil.

¹⁶ Para mais informação, favor ver: <http://www.defensoria.org.co>

¹⁷ Uma de suas resoluções foi dedicada à análise da crise das prisões no país.

b) A Associação de Jovens Advogados da Geórgia (GYLA) trabalha em três áreas principais: apoio legal para pessoas detidas, aumento da conscientização e treinamentos jurídicos. O GYLA tem um “Centro de Informação e Treinamento Jurídico” que garante treinamento para vários grupos da sociedade, mas especialmente para a equipe das organizações, incluindo aquelas que conduzem visitas a locais de detenção. Nesse contexto, a Associação trabalha com parceiros nacionais e internacionais.

A APT está convencida do importante papel a ser desempenhado pela sociedade civil na difusão dos relatórios e atividades de monitoramento dos mecanismos nacionais de prevenção, que podem aumentar a conscientização pública e contribuir para um debate nacional sobre temas relevantes, bem como a apoiar programas de educação, treinamento e outros aspectos da implementação das recomendações.

Cooperação e Diálogo

1. Cooperação entre as autoridades e os mecanismos nacionais de prevenção

A eficácia do Protocolo Opcional como instrumento preventivo está fundamentada no princípio da cooperação e diálogo, que se baseia nos dispositivos do instrumento. As estipulações acima definem expressamente o caminho através dos quais as autoridades estatais devem cooperar com os mecanismos nacionais de prevenção.

Além das obrigações já descritas, tanto as autoridades do Estado como os mecanismos nacionais de prevenção devem respeitar o direito à privacidade dos indivíduos. Assim, em concordância com o Artigo 21(2), (detalhado acima), qualquer informação confidencial coletada pelos mecanismos nacionais de prevenção deve ser tratada como reservada e nenhuma informação pessoal pode ser publicada pelas autoridades do Estado ou pelos mecanismos nacionais de prevenção sem o consentimento expresso das pessoas interessadas.

A APT recomenda às autoridades que, desenvolvam um **trabalho construtivo** e estabeleçam um diálogo apropriado e regular, com os mecanismos nacionais de prevenção a fim de que estes sejam capazes de assegurar a efetiva implementação das recomendações, apoiando a prevenção da tortura e melhorando as condições de detenção. Por isso, os mecanismos de prevenção devem buscar ativamente maneiras de estabelecer uma relação de cooperação com as autoridades competentes.

***Exemplo:** O Serviço de Justiça e Paz (SERPAJ) no Uruguai, uma ONG fundada em 1981, tem monitorado frequentemente prisões nacionais, durante quase quinze anos. Além de partilhar suas conclusões iniciais com os diretores de prisões após cada visita, SERPAJ encaminha seus relatórios anuais a todas as autoridades-chaves, particularmente aos membros do parlamento, o Diretor do Sistema Penitenciário e ao Secretário do Interior, fazendo o acompanhamento de ações específicas. Atingiu-se dessa forma, avanços concretos como o estabelecimento de uma comissão parlamentar para atender à extrema necessidade do sistema penitenciário, na qual o SERPAJ tem um ativo papel.*

Convém ressaltar que a relação concreta e produtiva com as autoridades não deve implicar em diminuição da independência dos mecanismos nacionais de prevenção, mas em seu fortalecimento com a garantia de mais impacto. Por outro lado, os Estados Partes se beneficiarão recebendo informação prática e assistência para prevenir tortura e melhorar as condições de detenção.

A APT recomenda que os mecanismos nacionais de prevenção devam também estabelecer uma relação construtiva com outros mecanismos de monitoramento de detenções, para aumentar a complementaridade dos esforços e prevenir violações contra pessoas privadas de liberdade.

Exemplo: **O Juiz de Sentenças da Costa Rica** foi criado em 1998. De acordo com as Leis de Processo Penal, o juiz de sentenças tem a obrigação de visitar prisões e lidar com queixas individuais de pessoas privadas de liberdade. Nesse contexto, os juizes de sentença cooperam com outro mecanismo de visita da Costa Rica, o Ombudsman, normalmente conduzindo visitas para espaços de detenção e respectivas ações complementares..

A colaboração com diversos grupos da sociedade deve ser também um valor adicional aos mecanismos nacionais de prevenção, uma vez que constituem fonte independente e valiosa de informação, geralmente muito comprometida com o esforço de atingir os mesmos objetivos visados pelos mecanismos nacionais de prevenção.

Exemplo: **O Conselho Consultivo Austríaco pelos Direitos Humanos** foi estabelecido em 1999. O Conselho tem um mandato geral de monitorar e observar as atividades policiais. Para construir um diálogo sobre suas atividades e intercambiar informações, o conselho consultivo organiza um encontro com ONGs duas vezes por ano.

2. Cooperação e Inter-relação com o Subcomitê

"Artigo 11

O Subcomitê deve: (...)

(b) A respeito dos mecanismos nacionais de prevenção:

- (i) Aconselhar e assistir os Estados Partes, quando necessário, para o seu estabelecimento;
- (ii) Manter contato direto, e se necessário, confidencial, com
- (iii) mecanismos nacionais de prevenção e oferecer treinamento e assistência técnica para fortalecer suas capacidades;
- (iv) Aconselhar e assistir na avaliação das necessidades e dos meios necessários para reforçar a proteção de pessoas privadas de liberdade contra tortura e outros tratamentos ou punições desumanas, cruéis ou degradantes;
- (v) Fazer recomendações e observações para os Estados Partes com vistas ao fortalecimento de sua capacidade e do mandato dos mecanismos nacionais de prevenção para a prevenção da tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou punições.

Esse Artigo é muito importante, uma vez que permite a órgãos nacionais e internacionais intercambiar métodos para prevenir a tortura e outras formas de maus tratos. Desse, o Subcomitê e os mecanismos nacionais de prevenção podem se encontrar e trocar informações, caso necessário em termos confidenciais. Os mecanismos nacionais de prevenção podem reciprocamente encaminhar seus relatórios ou qualquer outra informação ao mecanismo internacional.

Outra dimensão importante desse relacionamento é a possibilidade do Subcomitê garantir assistência e diretrizes para os Estados Partes, no que se refere aos mecanismos nacionais de prevenção. De acordo com o Artigo 11, o Subcomitê tem o mandato de orientar os Estados Partes no estabelecimento dos mecanismos nacionais e de fazer recomendações para o fortalecimento da sua capacidade de prevenir a tortura e outras formas de maus tratos.

O Subcomitê também pode oferecer treinamentos e assistência técnica diretamente aos mecanismos nacionais de prevenção, com vistas a fortalecer suas capacidades. O Subcomitê pode também aconselhar e assistir na avaliação das necessidades e meios necessários para melhorar a proteção das pessoas privadas de liberdade.

4. Contato Direto com o Subcomitê

"Artigo 12

Para permitir que o Subcomitê de Prevenção cumpra com seu mandato conforme estabelecido no Artigo 11, os Estados Partes assumem a obrigação de: (...)

(c) Encorajar e facilitar os contatos entre o Subcomitê de Prevenção e os mecanismos nacionais de prevenção. (...)"

"Artigo 20

Para permitir aos mecanismos nacionais de prevenção cumprir com seu mandato, os Estados Partes ao presente Protocolo se comprometem a garantir: (...)

(f) O direito de ter contatos com o Subcomitê de Prevenção, mandar e reunir-se. (...)"

Os Artigos 12 e 20 interpretados concomitantemente, complementam o Artigo 11 (comentado acima), por meio da garantia de que os Estados Partes assumem uma obrigação positiva de encorajar e facilitar os contatos entre os mecanismos nacionais de prevenção e o Subcomitê internacional.

Conclusão

O Protocolo Opcional é um instrumento único e inovador, que adiciona uma nova dimensão aos esforços internacionais de prevenir a tortura no nível nacional. Ele reconhece que esforços contínuos, nacionais e internacionais são necessários a fim de proteger efetivamente as pessoas contra a tortura e outras formas de maus tratos, requeridos.

Os Estados Partes possuem assim, obrigações não só com respeito ao Subcomitê, mas também em relação aos mecanismos nacionais de prevenção, a fim de garantir seu efetivo funcionamento. Pela primeira vez no mandato de um instrumento internacional, forma previstas, o objetivo, a composição e a metodologia de visitas a lugares de detenção.

É de esperar que essa nova prática de codificar os esforços nacionais para prevenção da tortura, em cooperação com um mecanismo internacional, contribua à implementação de padrões internacionais no nível local. Tal enfoque também propiciará um meio para aumentar a tomada de consciência pública, bem como o debate nacional sobre o tratamento de pessoas privadas de liberdade e a respeito das condições de detenção.

É essencial para o funcionamento eficaz do Protocolo Opcional, como um instrumento preventivo, que sejam estabelecidos, mantidos ou criados mecanismos nacionais adequados, competentes e independentes pelos Estados Partes.