

Seminário Regional
Promovendo a Implementação da Convenção da ONU contra a Tortura e das Diretrizes da Ilha
Robben: a Obrigação de Criminalizar a Tortura
Acra, Gana
5-6 de Abril de 2016

Relatório do Seminário

Contexto

1. Como parte da sua Estratégia para a Implementação e Ratificação 2016-2017, a Convention against Torture Initiative (CTI ou Iniciativa da Convenção contra a Tortura, em português) realizou um seminário regional para os governos da África Subsaariana, com o objetivo de compartilhar experiências sobre a criminalização da tortura nas legislações nacionais. O evento foi sediado pelo Governo de Gana e inaugurado pela Ministra da Justiça e Procuradora Geral, H. E. Marietta Brew Appiah-Opong, em 5-6 de abril de 2016, em Acra. O evento foi organizado em parceria com a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Associação para a Prevenção da Tortura (APT).
2. Mais de 40 participantes das tradições romano-germânica e common law em países anglófonos, francófonos e lusófonos, instituições nacionais de direitos humanos e comissões legais, bem como a sociedade civil e organizações não governamentais. Quatorze representantes de governos participaram: Angola, Burkina Faso, Cabo Verde, Comores, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Gana, Gabão, Libéria, Madagascar, Nigéria, Tanzânia, Togo e Zâmbia, enquanto a experiência de outros quatro países foi compartilhada por representantes das instituições nacionais de direitos humanos ou da sociedade civil do Quênia, Namíbia, África do Sul (por meio de contribuição escrita) e Uganda. O evento foi apoiado por um número de especialistas tais como o Diretor do Comitê da ONU contra a Tortura (CAT), o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), International Law Development Organisation (IDLO ou Organização para o Desenvolvimento do Direito Internacional, em português) e o Secretariado da Commonwealth.
3. O seminário foi conduzido sob a Regra da Chatham House para encorajar e impulsionar o diálogo aberto e fraco. O diálogo se pautou no Guia da APT e da CTI sobre Legislação contra a Tortura¹, publicado em março de 2016 em Inglês, Francês e Português, como uma ferramenta prática para assessorar os Estados na adoção ou revisão da legislação contra a

¹ Guia da APT e da CTI sobre Legislação contra a Tortura, 2016, contém mais aplicações detalhadas dos requisitos para qualidade das legislações contra a tortura. O Guia em Inglês, Francês e Português está disponível em: <http://www.cti2024.org/en/news/apt-cti-guide-on-anti-torture-legislation/>.

tortura. O guia também promove boas práticas com exemplos concretos advindos de diferentes regiões, e estabelece os elementos básicos e recomendados para legislações efetivas contra a tortura. O evento também se beneficiou do relatório de pesquisa da REDRESS sobre boas práticas e desafios em relação à referência legal para prevenir tortura, realizada em sete países africanos.²

4. Uma reunião informal de um período com partes não governamentais da Convenção da ONU contra a Tortura ocorreu em 7 de abril de 2016, na qual se discutiu benefícios e desafios relacionados à ratificação da Convenção.

Objetivos

5. Os objetivos do evento foram:
 - Encorajar os Estados a adotar legislações abrangentes contra a tortura ao promover a obrigação de criminalizar a tortura e outras obrigações relacionadas encontradas na Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (UNCAT), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana) e as Diretrizes da Ilha Robben (DIR)³;
 - Discutir os elementos que são necessários para construir legislações abrangentes contra a tortura; e
 - Promover diálogo e cooperação entre Estados da África Subsaariana para compartilhar experiências e boas práticas sobre a legislação contra a tortura entre Estados.
6. O encontro visitou diversas boas práticas relacionadas às legislações contra a tortura, seja por meio de emendas a leis atuais (tais como os códigos penais) ou pela criação de novas legislações contra a tortura. A reunião também levantou inúmeros desafios chave para os Estados relacionados à criação de leis, seu conteúdo e objetivo, e os processos relacionados ao desenvolvimento e adoção de legislação contra a tortura ou à emenda das leis em vigor. Dentre os países representados, havia diferentes estágios de adoção da legislação contra a tortura: alguns já haviam criminalizado a tortura, outros tinham projetos de leis no Parlamento, enquanto alguns nem haviam iniciado o processo. Embora o seminário tenha focado especialmente no desenvolvimento nacional de diretrizes legislativas, os/as participantes enfatizaram que, mesmo na ausência de legislação, existem muitos caminhos políticos e práticos para a prevenção da tortura.⁴
7. Este relatório aborda alguns dos principais aspectos da discussão.

² REDRESS, *Legal Frameworks to Prevent Torture in Africa: Best Practices, Shortcomings, Options Going Forward*, March 2016 [Estrutura Legal para Prevenir a Tortura na África: Boas Práticas, Desafios, Perspectivas para o futuro, março de 2016], disponível em inglês em:

http://www.redress.org/downloads/publications/1603Anti-Torture_Legislative_Frameworks_in_Africa.pdf

e em francês em: http://www.redress.org/downloads/publications/Anti-Torture_Legislative_Frameworks_in_Africa_March%202016_FRENCH.pdf.

³ Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes e Medidas para a Proibição e Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (Diretrizes de Ilha Robben, DIR), adotadas pela Comissão Africana em 23 de outubro de 2002, Banjul, Gâmbia, disponível em: <http://www.apt.ch/en/resources/the-robben-island-guidelines-2003-2008/>.

⁴ Os exemplos incluem criar garantias para a custódia policial, tais como registros audiovisuais das entrevistas, desenvolvimento de código de condutas para as forças policiais, treinamento, etc.

Parâmetros regionais e internacionais

8. A obrigação de criminalizar a tortura está prevista no artigo 4º da Convenção da ONU Contra a Tortura, e entende-se que também está definida no artigo 5º da Carta Africana, como elaborado pelas Diretrizes da Ilha Robben da União Africana.
9. Além do artigo 4º da UNCAT, outras garantias da Convenção também são melhor protegidas por meio de ação legislativa. As provisões da UNCAT que demandam medidas legislativas são: a definição e tortura (artigos 1, 4), a proibição contra a devolução ou *refoulement* (artigo 3), a regra de exclusão que proíbe o uso de evidências obtidas pela tortura (artigo 15), a exclusão de anistias, imunidades e a obediência hierárquica (e.g. artigos 2(2), 2(3), 14), e o direito à reparação (artigo 14). Por outro lado, é recomendado que os Estados imponham penas para os crimes de tortura no patamar mínimo de seis anos, e que estendam a competência estatal para crimes de tortura em que a vítima seja nacional do Estado (personalidade passiva). Provisões legislativas opcionais, que foram alvo de importantes discussões no seminário, incluem se a legislação nacional deveria contemplar os atos de perpetradores não-nacionais não conectados com o Estado (chamados de agentes privados) (artigo 1(2)), ou a criminalização – em um tipo penal separado – de tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (TPCDD) (artigo 16).
10. A Carta Africana em seu artigo 5º proíbe a tortura e os TPCDD, e as Diretrizes da Ilha Robben ajudam a implementar essa proibição. Em especial, a Parte C das Diretrizes definem os passos específicos a serem adotados para criminalizar a tortura. Enquanto as Diretrizes são consideradas “soft law” por alguns, a Comissão Africana declarou que as considera *parte* dos direitos garantidos sob o artigo 5º da Carta Africana. É digno de nota que as Diretrizes mencionam explicitamente que deve ser dada atenção especial à criminalização das formas de tortura e maus tratos motivados pelo gênero da vítima⁵ e à tortura e maus tratos de pessoas jovens.⁶ As Diretrizes também preveem que o uso, a produção e o comércio de equipamentos ou substâncias destinadas a impingir tortura ou maus tratos, ou o abuso de qualquer outro equipamento ou substância para estes fins, devem ser criminalizados.⁷

Legislação doméstica: emendas ou novas leis contra a tortura?

11. Existem duas abordagens diferentes, ambas baseadas em parâmetros internacionais e regionais, adotadas pelos Estados Africanos para criminalizar a tortura em suas legislações nacionais: os Estados modificaram suas legislações existentes (tais como códigos penais, leis de evidência criminal etc), ou eles optaram por uma lei específica contra a tortura (e.g. Quênia, Uganda). Notou-se que mesmo com uma lei especial contra a tortura, é necessário assegurar que não haja qualquer inconsistência potencial com outras normas, o que pode exigir um processo de revisão da legislação.
12. Independentemente da abordagem, se o crime de tortura não for incluído na legislação doméstica como um crime separado, é praticamente impossível que o Estado compreenda a

⁵ Ver, também, os artigos 3(2), 4, 5, 11 e 20(a) do Protocolo da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e dos Direitos das Mulheres.

⁶ Diretrizes, Parte I.C, para. 5.

⁷ Diretrizes, Part I.C, para. 14.

extensão real do problema ou seja capaz de coletar estatísticas importantes sobre o número de casos reportados e, como consequência, a porcentagem dos casos investigados, processados, solucionados ou remediados. As estatísticas de justiça criminal são uma ferramenta valiosa para o Estado monitorar a efetividade da lei e o funcionamento do Sistema de justiça criminal. Em outras palavras, as estatísticas de justiça criminal - seja o Sistema manual ou eletrônico – permitem transparência e publicidade da prestação de contas, dois conceitos centrais na luta contra a tortura.

13. Quase todos os Estados presentes tinham garantias constitucionais gerais contra a tortura e outras formas de maus tratos. Ainda assim, considerou-se que o aprimoramento da legislação era importante para esclarecer as obrigações legais específicas e os direitos das pessoas sob a sua competência, e para garantir de forma mais plena proteção contra a tortura na prática. Para alguns Estados monistas, a UNCAT foi considerada aplicável diretamente a todo o território nacional.

Definição de tortura

14. Em acordo com a jurisprudência do Comitê da ONU Contra a Tortura, a definição de tortura do artigo 1º da UNCAT contém os elementos mínimos básicos para leis nacionais sobre tortura. O Comitê tem mantido consistentemente, alinhado com o artigo 4º da UNCAT, que ela deve ser incluída como um ‘crime separado e específico’. Vários Estados participantes explicaram como optaram por inserir a definição de tortura da UNCAT no verbete de sua legislação nacional. Outros Estados, reconhecendo que o artigo 1º da UNCAT permite definições de ‘ampla aplicação’ e para refletir seu contexto e necessidades nacionais, optaram por incorporar definições expandidas.
15. Definições ampliadas incluíram perpetradores privados ou não-estatais de tortura (eg. Togo, Uganda) quando não há conexão com o Estado ou quando não for possível estabelecer que o Estado falhou em cumprir sua devida diligência. Abarcar tais crimes foi considerado particularmente relevante em alguns contextos nacionais ou sub-regionais na África Subsaariana, tais como aqueles em que se vive conflitos armado não-internacionais ou em contextos de justiça transicional (eg. Uganda). Tortura e violência contra as mulheres foi outra área de preocupação de alguns países africanos de tal modo que isso implicou preferência por definições que claramente estabeleçam o caráter proibido destes atos (e.g. Uganda).
16. Embora tenha sido aceito, de modo geral, que as definições de aplicação mais ampla do que a previsão do artigo 1º não são incompatíveis com a Convenção, e que cabe aos Estados optarem por adotá-las, levantou-se preocupação especialmente a respeito da prestação pública de contas, uma vez que tais abordagens não devem encorajar que os Estados processem apenas os atos de perpetradores não-estatais, ou que sejam usadas para aliviar a sua responsabilidade por seus próprios atos diretos ou sua responsabilidade pelos atos de tortura. Definições mais amplas podem enviesar as estatísticas e, conseqüentemente, a publicidade dos dados da tortura perpetrada por agentes estatais. O impacto de diferentes definições de tortura para cada país também foi debatido, particularmente com relação à extradição (ver a seção sobre extradição abaixo).
17. Alguns Estados compartilharam sua prática de diferenciar entre os tipos de tortura, com um índice do grau de suposta gravidade. Por exemplo, pelo menos um Estado distinguiu entre tortura e “tortura qualificada”, enquanto outros Estados tratam as ‘circunstâncias

agravantes da tortura' (tais como as que se relacionam ao estado da vítima, e.g., uma criança ou uma mulher grávida) como um fator relevante a se considerar ao sentenciar o crime de tortura, em vez de incluir um novo tipo penal. Indagou-se se a tortura já não é uma ofensa qualificada, considerando que ela causa 'dor e sofrimento severos'. Requisitou-se uma compreensão mais clara das práticas de cada Estado sobre a 'qualificação'.

18. Notou-se que todas as modalidades de risco devem estar refletidas na legislação nacional. Diversas pessoas participantes aconselharam, além disso, sobre como lidar com questões de consentimento e aquiescência.

Sanções legais

19. Em uma breve discussão sobre sanções legais, do artigo 1º, notou-se que tais sanções precisam ser compatíveis com o direito internacional e com a legislação pátria. Argumentou-se que a pena de morte era a sanção legal aceitável concebida com base no artigo 1º da UNCAT, enquanto punições corporais (tais como chicotadas ou trabalho braçal) são normalmente consideradas incompatíveis com a Convenção.

Penas

20. O seminário destacou a grande variedade de penas e sentenças para a tortura sob as legislações criminais na África. Pode-se observar pouca consistência. A legislação de alguns Estados trata a tortura apenas como uma 'transgressão' ou 'ofensa' e não como crime, atribuindo penas entre 1 e 3 anos. Por outro lado, penas altas (e.g. penas mínimas de 30 anos no caso de um Estado) foram questionadas sob o aspecto da proporcionalidade bem como sobre o impacto potencial que podem ter para que se evite a perseguição, ou que se limite a perseguição apenas às violações mais graves. Alguns países também impõem multas pelo ato de tortura, de forma complementar ou alternativa à prisão. Pesquisas adicionais sobre penas e apoio ao desenvolvimento de sentenças relacionados às diretrizes foram encorajadas.

Definição de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes

21. Como o CAT tem apontado em sua jurisprudência, atos que podem levar à tortura e outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes (TPCDD) podem estar interconectados, mas os Estados também são obrigados a prevenir e proteger pessoas contra tais atos, e a oferecer formas de remediá-los.⁸ Dito isso, o Comitê aponta que os Estados podem optar por incorporar um ou mais crimes específicos para contemplar os TPCDD, já que as leis nacionais podem já incorporar crimes 'equivalentes' à agressão ou tentativa de agressão, cárcere privado, estupro ou violência sexual (quando não chegar a configurar tortura) e outros crimes relacionados. Alguns Estados definem os atos que podem configurar TPCDD, por exemplo, em Gana os TPCDD incluem as condições precárias das prisões.

⁸ Ver Comitê da ONU contra a Tortura, 'General Comment No.2: Implementation of article 2 by States parties' ['Comentário Geral nº 2: Implementação do artigo 2º pelos Estados Parte'], CAT/C/GC/2, 24 de janeiro de 2008.

22. Ao escolherem promulgar um crime específico de TPCDD, os Estados precisam decidir se e como defini-lo, balanceando o princípio da segurança jurídica sem, todavia, desconsiderar indevidamente o alcance do mal que o TPCDD pode causar.

Regra de exclusão

23. Como uma medida central para combater a impunidade e prevenir a tortura (e.g. limitar a confiança em confissões induzidas por tortura), diversos Estados presentes informaram na reunião que a regra de exclusão (artigo 15, da UNCAT) tinha sido incorporada à sua legislação nacional, ainda que outros aspectos da UNCAT ainda não tenham sido legislados. As leis de Madagascar, Namíbia e Uganda determinam que as evidências obtidas pela tortura são inadmissíveis. Na África do Sul, a regra de exclusão está prevista na Constituição.

Extraditar ou processar

24. O Artigo 5(2) da UNCAT ressalta que é obrigação de um Estado parte processar ou extraditar supostos perpetradores de tortura.⁹ Se um Estado escolhe não extraditar uma pessoa acusada, torna-se obrigado a processá-la. Há diversas razões para que o Estado não aceite extraditar: ele pode não extraditar nacionais, pode considerar que a pessoa não receberia um julgamento justo no país, ou há informação de que estariam sob risco de tortura ou pena de morte. Independentemente da razão para não extraditar, o Estado que tem custódia do indivíduo tem a obrigação de investigar e processar. De qualquer modo, pode haver desafios para processar em tais circunstâncias: um exemplo é a possível falta de evidência relacionada ao crime porque ele ocorreu em outra jurisdição. Outro desafio é que a legislação doméstica nem sempre permite persecução em território diferente daquele em que ocorreu o fato. Da mesma forma, o crime a ser processado deve ser o mesmo em ambos os países, o que implica um desafio quando os Estados adotaram definições diferentes de tortura (ver acima a definição da tortura).
25. A reunião também debateu como essas lacunas podem ser minimizadas por meio de garantias legislativas. Por exemplo, a lei contra a tortura da Uganda é relativamente aberta já que estipula que a competência pode ser exercida se a tortura é cometida por “qualquer pessoa que estiver no território da Uganda.”

Imunidades, anistias e obediência hierárquica

26. A existência das previsões constitucionais que oferecem imunidade geral para chefes de Estado, ou que estipulam anistias para perpetradores de atos cometidos durante um evento particular¹⁰, são vistas como problemáticas em alguns países africanos. Alguns Estados apontaram que há incerteza sobre como as previsões de anistia particular ou imunidades seriam entendidas ou aplicadas em seus tribunais. Algumas boas práticas foram compartilhadas, por exemplo na Namíbia e em Madagascar não há imunidade. Ao notar que

⁹ Ver também: *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)* [Questões Relacionadas à Obrigação de Processar e Extraditar (Bélgica v. Senegal)], Julgamento de 20 de julho de 2012, Relatórios da CIJ, p. 422 et seq.

¹⁰ A Angola concedeu anistia pelos atos cometidos depois da revolta de 1992 em sua Constituição.

a obediência hierárquica não é uma defesa contra a tortura, como previsto no artigo 2(3) da UNCAT, a legislação da Uganda foi destacada por estabelecer que agentes de segurança de patentes mais baixas não estão isentos da responsabilidade criminal por atos de tortura quando agem por instrução de seus superiores.

Prescrição

27. Diversos Estados notaram que o crime de tortura em sua legislação doméstica está sujeito à prescrição, o que contradiz a visão do Comitê contra a Tortura de que, admitindo a gravidade da ofensa, o crime de tortura deve ser imprescritível. Esclareceu-se que o princípio da segurança jurídica se refere à precisão e previsibilidade da lei no momento do cometimento do crime e não se estende para deixar que o perpetrador de um crime grave saiba quando poderá se eximir de ser processado com o passar do tempo. A eficiência na aplicação da lei, contudo, é um elemento importante do estado de direito e também protege as vítimas contra a protelação da justiça.

Non-refoulement (não-devolução)

28. Notou-se que para evitar que pessoas sejam entregues a uma situação de risco de tortura o princípio do *non-refoulement* (não devolução) deve ser incorporado à legislação doméstica. Observou-se que novas leis contra a tortura normalmente contêm tais previsões, enquanto nos Estados que não possuem leis específicas contra a tortura, algumas pessoas que correm risco seriam protegidas por meio de garantias constitucionais ou leis relacionadas à proteção de refugiados ou solicitantes de asilo, especialmente de acordo com a Convenção da União Africana que Governa Problemas Específicos dos Refugiados na África. Embora possa haver sobreposição em muitos casos entre refugiados e solicitantes de asilo por um lado e (outras) vítimas de tortura por outro, notou-se que nem sempre é o caso, então todas as pessoas precisam ser protegidas por medidas legislativas e procedimentais contra o *refoulement*. Como previsto no artigo 3º da UNCAT, o direito ao *non-refoulement* é absoluto e não derogável.

Reparação

29. O acesso à reparação para as vítimas e sobreviventes de tortura foi considerado o maior desafio na África Subsaariana.¹¹ A reparação precisa ser adequada e efetiva e corresponder ao crime e ao mal causado. O CAT notou que o termo 'reparação' inclui a 'restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não-repetição e refere-se à finalidade última das medidas exigidas pela Convenção para reparar as violações.'¹² Alguns Estados adotaram essas medidas como alternativas, em vez de cumulá-las, ou oferecem algumas mas não todas as formas de reparação. A prática dos Estados na África é confusa com respeito à reparação, já que algumas leis nacionais de tortura não contemplam o direito à reparação, enquanto em outras as vítimas se baseiam em remédios constitucionais (em relação a esta última, ver os paradigmas legais no Quênia, Namíbia e Uganda).

¹¹ Ver, REDRESS, Legal Frameworks to Prevent Torture in Africa [REPARAÇÃO, Parâmetros legais para Prevenir a Tortura na África, n.2 acima.

¹² Ver Comitê da ONU contra a Tortura, 'General Comment No. 3', 13 December 2012, ['Comentário Geral nº 3' 13 de dezembro e 2012], CAT/C/GC/3, para. 2.

30. Para as vítimas, o procedimento para solicitar reparações pode ser problemático, difícil ou alienador, e alguns Estados impõem períodos muito curtos nos quais as vítimas podem entrar com suas demandas. Períodos curtos não levam em consideração os desafios práticos que as vítimas enfrentam, por exemplo, desafios relacionados à sua situação de privação de liberdade (quando é o caso), medo de tortura adicional ou represálias, e trauma, todas questões que podem impedir as vítimas de prontamente procurarem reparação.
31. Outra dificuldade diz respeito às modalidades de reparação dispensadas pelos Estados por meio de sua legislação ou prática. Com frequência, a única forma disponível de reparação é a compensação; embora dinheiro possa ser importante, frequentemente ele não satisfaz as necessidades mais amplas das vítimas que podem incluir reconhecimento de responsabilidade e garantia de não repetição. Ademais, há pouca consistência na definição da quantia da compensação, com variadas práticas estatais. A desconsideração do mal causado pela tortura psicológica pode por vezes levar à reparação insuficiente. Outro desafio é que as vítimas podem não ser capazes de executar a compensação a que fazem jus. Isto ocorre às vezes quando o Estado é reconhecido como responsável em conjunto com o perpetrador individual, mas o Estado se recusa a dar cumprimento a este direito. Participantes também apontaram que este é um problema em Estados que sofrem de corrupção disseminada.
32. Em Estados com sistema legal na tradição do direito romano-germânico, as demandas de reparação civil por danos tendem a ser julgadas com os procedimentos criminais. Os desafios que isto representa foram discutidos pelos participantes, considerando que pode haver uma gama de razões porquê uma ação penal pode falhar ou não ser concluída. O CAT insiste que o direito da vítima à reparação não deve ser prejudicado pela falha da acusação. Em países de tradição anglo-saxônica, as demandas por compensação tendem a ser encaminhadas por comissões de direitos humanos (com o problema de que a comissão talvez tenha competência apenas para recomendar um remédio), ou petições de direitos fundamentais apresentadas às cortes constitucionais. No seminário escutou-se sobre Estados que possuem legislação especial para ações de danos por tortura e outras violações de direitos humanos, ou possuem paradigmas normativos para a compensação do crime para garantir pequenos pagamentos a todas as vítimas de crime, no qual a elegibilidade não está condicionada à condenação do perpetrador. Alguns Estados, como Quênia e Madagascar, criaram fundos para a reabilitação das vítimas de tortura.
33. Fora do processo legal, há por vezes modelos administrativos para buscar remediar o crime, como por exemplo em um contexto de justiça transicional, por meio de paradigmas de reparação relacionados a comissões da verdade. Notou-se que entre os vários remédios existentes, a reabilitação não está disponível de forma generalizada.
34. Embora a maioria dos Estados definam como vítimas as pessoas que sofreram tortura ou TPCDD, o CAT aponta que as vítimas incluem seus familiares imediatos e dependentes. O projeto de lei da Nigéria define a vítima de modo a abarcar também a família imediata e seus dependentes, em consonância com as recomendações do CAT.
35. Os participantes falaram sobre a falta de recursos para esquemas de proteção a vítimas e testemunhas na África, o que desencoraja as pessoas de registrarem denúncias.
36. Notou-se que o CPTA está em vias de elaborar um comentário geral sobre reparação e pediram contribuições dos participantes.

Processos legislativos

37. Os participantes compartilharam suas ricas experiências em elaborar e aprovar leis, e em fazer campanha para novas leis ou mudanças na legislação. Enfatizou-se que a eficácia da legislação contra a tortura pode ser melhor alcançada por meio de um processo transparente e plural, envolvendo uma variedade de atores tais como parlamentares, organizações da sociedade civil e comissões de direitos humanos. Alguns dos obstáculos relacionados à aprovação da legislação contra a tortura identificados foram os seguintes:
- Não priorizar a questão em comparação com outras prioridades legislativas nacionais;
 - Atraso em processos parlamentares, que por vezes podem levar muito anos;
 - Discordâncias durante a fase de consulta sobre o escopo das leis contra a tortura (em particular sobre as definições e as penas de tortura); ou
 - Falta de recursos e estrutura.
38. Ao menos um exemplo de um projeto de lei que havia passado por todos os passos relevantes para adoção em uma das casas do Parlamento não recebeu a aprovação final antes da dissolução do Parlamento, o que resultou no reinício do processo com a nova formação parlamentar. Em vários Estados, projetos de lei ou emendas legislativas ainda estão pendentes de aprovação inúmeros anos depois de sua propositura. Os participantes enfatizaram que muitos Estados africanos contam com apenas alguns funcionários com competências para desenhar projetos de lei e entre eles poucos têm experiência na área de prevenção e reparação da tortura. Notou-se que a sociedade civil contribuiu de modo produtivo para a elaboração de uma legislação contra a tortura em Burkina Faso, Quênia e Uganda.
39. Discussões interessantes se seguiram a respeito da liderança no processo legislativo. Embora os governos sejam geralmente atores primários nesse contexto, falou-se sobre exemplos em que comissões nacionais de direitos humanos ou atores da sociedade civil estiveram à frente do avanço da construção de consenso parlamentar sobre a necessidade de adotar legislações nacionais contra a tortura. Embora a liderança do governo seja fundamental, abusos históricos podem gerar a percepção entre os partidos de oposição de que tais leis são pensadas apenas para responsabilizar os governos anteriores por suas ações, o que pode politizar a aprovação de tal legislação. Por esta razão, um consenso parlamentar pode ser melhor do que uma abordagem liderada por um governo dependendo do contexto nacional. Sugeriu-se que a propositura parlamentar é um modo efetivo, em alguns contextos, de superar algumas dessas percepções. Da mesma forma, comissões parlamentares mistas sobre prevenção da tortura e as obrigações da UNCAT para os membros do parlamento podem colaborar para um transcurso tranquilo da legislação contra a tortura. As recomendações de reforma legislativa feitas pelo CAT durante as revisões dos Estados partes foram citadas por vários Estados como tendo impulsionado tais processos no âmbito nacional.
40. A sensibilização e debate público sobre questões relacionadas à tortura, por meio da mídia impressa (jornais e artigos em periódicos) e da mídia eletrônica (programas televisivos de entrevista, rádio) foram mencionadas como importantes para ampliar o apoio à lei.

Recomendações e Pedidos

41. Os participantes fizeram pedidos específicos de maior apoio e/ou pesquisa por parte da CTI e outros parceiros nas seguintes áreas:
- Capacitação e treinamento, e seminários e visitas locais nos países, em particular sobre competências jurídicas para elaborar projetos de lei;
 - Consulta sobre a elaboração de leis nacionais contra a tortura;
 - Pesquisa adicional para aumentar a compreensão da 'qualificação' do crime, penas e sentenças;
 - Acúmulo e disseminação de boas práticas sobre processos de consulta transparentes e abertos, modelos de leis, e sobre reparação e esquemas de proteção à vítima e à testemunha.
42. Os participantes foram convidados a se juntar ao Grupo de Amigos da CTI para continuar o diálogo e compartilhar experiências.

Secretariado da CTI
Maio de 2016
Genebra