

Informatīvais ziņojums
"Par Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret spīdzināšanu un citiem
nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodīšanas veidiem
Papildprotokola ieviešanas variantiem"

Ar Ministru kabineta 2016. gada 26. oktobra rīkojumu Nr. 626 "Par darba grupu informatīvā ziņojuma izstrādei par Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret spīdzināšanu un citiem nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodīšanas veidiem Papildprotokola ieviešanas variantiem" (turpmāk – MK rīkojums Nr. 626) tika izveidota darba grupa informatīvā ziņojuma izstrādei par Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret spīdzināšanu un citiem nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodīšanas veidiem Papildprotokola (turpmāk arī – Papildprotokols) ieviešanas variantiem (turpmāk – darba grupa).

Darba grupas sastāvā tika iekļauti Tieslietu ministrijas, Labklājības ministrijas, Latvijas Cilvēktiesību centra, Iekšlietu ministrijas, Valsts policijas, Veselības ministrijas, Ieslodzījuma vietu pārvaldes, Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāvji un Latvijas pārstāve starptautiskajās cilvēktiesību institūcijās. Darba grupa tikās sanāsmēs 2016. gada 21. novembrī un 2017. gada 3. janvārī, kurās tika izvērtēta līdzšinējā situācija personu tiesību uzraudzības jomā dažādu nozaru brīvību ierobežojošās institūcijās, pašreizējais personu tiesību ārējais un iekšējais uzraudzības mehānisms, kā arī izvērtētas Papildprotokola ieviešanas iespējamās sekas. Tika uzklauts Tiesībsarga biroja viedoklis par tā līdzšinējo darbību pilsonisko un politisko tiesību aizsardzības un veicināšanas jomā, un tieši attiecībā uz spīdzināšanas, necilvēcīgas un pazemojošas apiešanās un sodīšanas aizliegumu, kā arī viedoklis par iespējamo kompetenci Papildprotokolā iekļauto tiesību aizsardzības jomā.

Šis informatīvais ziņojums ir sagatavots, pamatojoties uz MK rīkojuma Nr. 626 2. punktu, kurš noteica darba grupai izvērtēt Papildprotokola ieviešanas variantus, sagatavot informatīvo ziņojumu par Papildprotokola ieviešanas variantiem, un tieslietu ministram līdz 2017. gada 1. maijam iesniegt informatīvo ziņojumu noteiktā kārtībā Ministru kabinetā.

1. Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret spīdzināšanu un citiem nežēlīgas,
necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodīšanas veidiem Papildprotokols

Apvienoto Nāciju Organizācijas 1948. gada Konvencija pret spīdzināšanu un citiem nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodīšanas veidiem (turpmāk – Konvencija) Latvijai ir saistoša kopš 1992. gada 14. jūlija. Apvienoto Nāciju ģenerālajā asamblejā Konvencijas Papildprotokols tika pieņemts 2002. gada 18. decembrī un stājies spēkā 2006. gada 22. jūnijā. Kopumā to ir ratificējušas 83 valstis, parakstījušas 16 valstis.¹ Eiropas reģionā lielākā daļa valstu Papildprotokolu ir ratificējušas. Eiropas Savienības valstu vidū vienīgās valstis, kuras nav ratificējušas Papildprotokolu, ir Beļģija (parakstījusi Papildprotokolu 2005. gadā), Īrija (parakstījusi Papildprotokolu 2007. gadā), Latvija un Slovākija (tāpat kā Latvija, Papildprotokolu nav parakstījusi un ratificējusi).²

Papildprotokols neievieš jaunas saistības papildus tām, kas jau noteiktas ANO Vispārējā cilvēktiesību deklarācijā, Starptautiskajā paktā par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, Konvencijā, kā arī citos dokumentos. Tas drīzāk ir procesuāls dokuments, kurš paredz, kā īstenot Konvencijā noteiktās tiesības, izveidojot mehānismus spīdzināšanas un citas nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas apiešanās vai soda novēršanai, kā arī sistēmu regulārām misijām un vizītēm uz vietām, kur atrodas cilvēki, kam atņemta brīvība.³

¹ Informācija pieejama: <http://indicators.ohchr.org/> (skatīts 25.01.2017.)

² Turpat

³ Pārskats par nacionālo preventīvo mehānismu modeļiem Eiropā. Latvijas cilvēktiesību centrs, 2014. Pieejams: http://cilvektiesibas.org.lv/site/attachments/18/02/2015/OPCAT_NPM.pdf

Papildprotokols vērst uz to, lai pilnveidotu Konvencijā paredzēto tiesību aizsardzību, izskaustu ļaunprātīgas valsts varas izmantošanas praksi un uzlabotu apstākļus brīvības atņemšanas vietās. Papildprotokols paredz divkāršu brīvības atņemšanas vietu uzraudzības sistēmu: starptautisko un nacionālo. Starptautiskais uzraudzības mehānisms – Starptautiskā spīdzināšanas novēršanas apakškomiteja (turpmāk – Apakškomiteja), kas sastāv no dalībvalstu ekspertiem. Papildprotokols paredz dalībvalstīm arī pienākumu izveidot vienu vai vairākus nacionālos spīdzināšanas novēršanas preventīvos mehānismus (turpmāk – nacionālais mehānisms). Visbiežāk valstis norīko šim darbam jau esošu uzraugošu struktūru, kas parasti ir nacionāla cilvēktiesību institūcija.⁴

Gan Apakškomitejai, gan nacionālajam mehānismam Papildprotokols paredz mandātu regulāri un periodiski apmeklēt brīvības atņemšanas vietas. Valsts, ratificējot Papildprotokolu, piekrīt atļaut abu mehānismu ekspertiem iekļūt jebkurā brīvības atņemšanas vietā šīs valsts jurisdikcijā esošajā teritorijā bez iepriekšējas saskaņošanas. Ekspertiem, kas apmeklēs brīvības atņemšanas vietu, paredzētas ļoti plašas pilnvaras brīvai pieejai ikvienas aizturētās vai ieslodzītās personas lietai, saziņai ar personu un ikvienas telpas pieejamībai.

Papildprotokola mērķī uzsvēta gan vizīšu preventīvā, gan proaktīvā funkcija, kas praksē nozīmē to, ka valstīm ir pienākums atvērt brīvības atņemšanas iestāžu durvis un akceptēt regulāras pārbaudes pat tad, ja par to darbību nav saņemtas sūdzības vai nepastāv cits formāls iemesls tās apmeklēt.⁵

Apakškomiteja, tāpat kā nacionālais mehānisms, atbilstoši Papildprotokolam var brīvi apmeklēt brīvības atņemšanas vietas, iepriekš nepaziņojot un neprasot atļauju, izņemot Papildprotokolā paredzēto vienīgo izņēmumu, kad konkrētas brīvības atņemšanas vietas apmeklējums var tikt liegts pēkšņa un būtiska iemesla dēļ, kas saistīts ar nacionālo aizsardzību, sabiedrības drošību, dabas katastrofu vai nopietnām nekārtībām vietā, kuru paredzēts apmeklēt, ja šis iemesls īslaicīgi neļauj veikt vizīti. Šis izņēmums ir interpretējams šauri un specifiski, un, piemēram, paziņojums par ārkārtas stāvokli valstī nevar tikt uzskatīts par pietiekamu iemeslu, lai liegtu vizīti.⁶

Jēdziens "brīvības atņemšanas vieta" Papildprotokolā definēts ļoti plaši ar mērķi panākt, lai tiktu aizsargātas personas, kas jebkādos apstākļos ir nokļuvušas nebrīvē. Tas nozīmē, ka eksperti var apmeklēt ne tikai cietumus, bet jebkuru vietu, kas ierobežo personas brīvību, tai skaitā privātas institūcijas.

Papildprotokols paredz, ka valstu pienākums ir veidot dialogu ar starptautiskajiem un nacionālajiem inspekcijas mehānismiem par konkrētiem īstenošanas pasākumiem. Ja dialogs starp Apakškomiteju un valstīm paliek konfidenciāls (izņemot gadījumu, kad valsts piekrīt publiskot ziņojumu un tajā izteiktās rekomendācijas), tad nacionālajam mehānismam nav pienākuma saglabāt konfidencialitāti. Dalībvalstīm tiek uzlikts pozitīvs pienākums publicēt šādu nacionālo mehānismu ziņojumus.

Papildprotokols neuzliek tā dalībvalstīm pienākumu iesniegt periodiskus ziņojumus, kā tas ir saistībā ar Konvenciju vai Starptautisko paktu par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām. Vienlaikus publicējami nacionālo mehānismu ikgadējie ziņojumi un jānodrošina, lai tie būtu pieejami plašai sabiedrībai.

⁴ ANO Spīdzināšanas novēršanas konvencijas Papildprotokols: jaunu risinājumu laiks spīdzināšanas novēršanā Baltijas valstīs. Spīdzināšanas novēršanas asociācija. Rīga, Latvija, 2006. gada 27-28. aprīlis, pieejams: <http://cilvektiesibas.org.lv/lv/news/starptautiska-konference-slegtu-iestazu-neatkariga/>

⁵ Pārskats par nacionālo preventīvo mehānismu modeļiem Eiropā. Latvijas cilvēktiesību centrs, 2014. Pieejams: http://cilvektiesibas.org.lv/site/attachments/18/02/2015/OPCAT_NPM.pdf

⁶ Turpat

2. Latvijā pastāvošais mehānisms spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas rīcības vai soda novēršanu tiesību aizsardzībai

Papildus Konvencijai Latvijai ir saistoša Eiropas Padomes "Eiropas Konvencija par spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas rīcības vai soda novēršanu" (turpmāk – EP Konvencija), kas stājās spēkā 1989. gadā. Eiropas Komiteja spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas rīcības vai soda novēršanai (turpmāk – CPT), kas izveidota saskaņā ar EP Konvenciju, veic regulāras vizītes Latvijā. CPT mandāts attiecas ne tikai uz cietumiem un policijas iecirkņiem, bet arī uz psihiatriskām iestādēm, karaspēka daļu virssardzes telpām, patvēruma meklētāju vai citu ārvalstnieku kategoriju pagaidu izmitināšanas centriem, kā arī uz vietām, kur tiek turētas nepilngadīgās personas, kam tiesas vai administratīvā kārtībā atņemta brīvība.

Komitejas delegācijai ir neierobežota pieeja brīvību ierobežojošajām vietām. Delegācijas locekļi bez lieciniekiem intervē aizturēšanas iestādēs esošās personas. Pēc katras vizītes komiteja nosūta valstij detalizētu ziņojumu, kurā ir konstatētie fakti, rekomendācijas, komentāri, kā arī tiek pieprasīta informācija. Delegācijas sastāv no CPT locekļiem, CPT Sekretariāta darbiniekiem, kā arī, ja nepieciešams, papildu ekspertiem un tulkiem. CPT delegācijas apmeklē valstis periodiski, parasti reizi četros gados. Ja nepieciešams, tiek veiktas arī papildu vizītes.

CPT darbības būtību veido sadarbība ar attiecīgās valsts institūcijām, jo mērķis ir aizsargāt personas, kurām atņemta brīvība, nevis nosodīt valstis par pārkāpumiem. Konfidencialitāte ir otra CPT darba raksturīgākā iezīme: komitejas konstatētie fakti, ziņojumi un valstu atbildes pēc būtības ir konfidenciāli. Tomēr liela daļa informācijas par CPT darbu tiek publiskota. Pēc katras vizītes CPT nosūta attiecīgajai valstij detalizētu ziņojumu. Tajā iekļauti CPT konstatētie fakti, rekomendācijas, komentāri, kā arī tiek pieprasīta informācija. CPT arī prasa detalizētas atbildes uz ziņojumā apskatītajiem jautājumiem. Šie ziņojumi un atbildes veido daļu no pastāvīgā dialoga ar attiecīgajām valstīm.

CPT attiecībā uz, piemēram, ieslodzījuma vietām Latvijā ir norādījusi uz šādām problēmām:

1) ieslodzījuma apstākļi (nepietiekama platība uz vienu ieslodzīto, nepietiekams sanitārā mezgla norobežojums, dabiskā apgaismojuma nepietiekamība, apstākļi un tiesību apjoms soda izolatoros u.c.);

2) uz mūžu notiesāto soda izciešanas režīma nepilnības (piemēram, norādīts uz nepieciešamību veikt uz mūžu notiesāto individuālu riska novērtējumu un piemērot tam atbilstošus drošības pasākumus, pārtraukt suņu izmantošanu uz mūžu notiesāto konvojēšanas laikā u.c.);

3) uz ieslodzīto satikšanos kārtību, nošķirot ieslodzīto ar apmeklētāju ar stikla sienu, norādot, ka tā ir izmantojama tikai izņēmuma gadījumos;

4) soda progresīvās sistēmas nepilnības;

5) nepieciešamība nodrošināt ārpus kameras nodarbes pietiekamā apjomā apcietinātajiem un uz mūžu notiesātajiem ieslodzītajiem;

6) ieslodzīto pārmeklēšanas ar izģērbšanu kārtība;

7) ieslodzīto veselības aprūpes pieejamība;

8) par sliktas izturēšanās gadījumu izmeklēšanas kārtības neefektivitāte;

9) ieslodzīto saziņas apjoma palielināšanas nepieciešamība.

Lielākā daļa CPT norādīto problēmu ir atrisinātas vai tiek risinātas un pilnveidotas.

Bez minētā ārējās uzraudzības mehānisma Latvijā pastāv arī iekšējais mehānisms. Saskaņā ar Tiesībsarga likumu tiesībsarga darbības mērķis ir veicināt cilvēktiesību aizsardzību un sekmēt, lai valsts vara tiktu īstenota tiesiski, lietderīgi un atbilstoši labas pārvaldības principam.

Līdzšinējās Tiesībsarga vizītes slēgta tipa iestādēs var iedalīt vairākos veidos:

1) pamatojoties uz individuāliem iesniegumiem/sūdzībām, kurās tiek vērtēta konkrētā situācija;

2) tematiskās vizītes, kurās tiek veikta pārbaude par kādu konkrētu tematu, par kuru ilgāku laiku saņemtas sūdzības, vai Tiesībsarga birojs to citādi ir apzinājis. Piemēram, pavisam nesen Tiesībsarga birojs veica vairāku dienu pārbaudi Brasas cietumā par veselības aprūpes pieejamību. Līdzīgas vizītes tiek veiktas arī valsts sociālās aprūpes centros. Pie šīm pieskaitāmas arī sistēmiskās pārbaudes, kurās tiek veikta kompleksa pārbaude, sākot no iestādes dokumentācijas, līdz personas izklūšanai no attiecīgās iestādes;

3) lielās jeb monitoringa vizītes, kuras tiek plānotas uz vairākām dienām, un kurām gatavojas ilgākā laika periodā. Šajās vizītēs tiek aptverti visi iespējamie jautājumi, kuriem ir un var būt saistība ar cilvēktiesību nodrošināšanu. Vizīšu laikā tiek pētīta dokumentācija, tiek daudz runāts gan ar personām, kuras atrodas iestādē, gan iestāžu darbiniekiem.

Pēc gandrīz visām minētajām vizītēm tiek sniegtas rekomendācijas iestādēm. Kopumā gan tiesībsargs, gan arī CPT ir norādījuši uz līdzīgām problēmām ieslodzījuma vietās.

Kopš tiesībsarga amata vai Tiesībsarga biroja izveidošanas Tiesībsarga biroja darbinieki ir apmeklējuši ieslodzījuma vietas, gan veicot vizītes, kuru mērķis bija pārbaudīt ieslodzīto iesniegumos minētos faktus, uzklaut ieslodzītās personas, novērtēt ieslodzījuma vietās esošos apstākļus, sniegt rekomendācijas ieslodzījuma vietu administrācijām, kontrolēt to izpildi, gan arī veicot kompleksās monitoringa vizītes. Ir veiktas pārbaudes arī Valsts policijas īslaicīgās aizturēšanas vietās, psihoneiroloģiskās slimnīcās, ilgstošās sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas institūcijās (gan valsts aprūpes centros, gan pašvaldību veco ļaužu pansionātos), aizturēto ārzemnieku izmitināšanas vietās, sociālās korekcijas izglītības iestādē nepilngadīgajiem, profilakses iestādē (Valsts policijas Nepilngadīgo prevencijas nodaļā).

Vizīšu laikā ieslodzījuma vietās Tiesībsarga biroja pārstāvji pārsvarā konstatējuši problēmas un norādījuši uz nepieciešamajiem uzlabojumiem šādās jomās:

1) ieslodzījuma apstākļi (piemēram, nepietiekama platība uz vienu ieslodzīto gan kamerās, gan soda izolatoros, sanitārais mezgls nav pietiekami norobežots no pārējās telpas, tādējādi nenodrošinot pietiekamu privātumu, apgaismojumu, tai skaitā dienas gaismas nepietiekamību kamerās, ventilācijas trūkumu u.c.);

2) cilvēktiesībām neatbilstoša ieslodzīto kratīšanas veikšana, nenodrošinot privātumu un to veicot citu personu klātbūtnē;

3) ieslodzīto veselības aprūpes nepilnības;

4) lēmumu par disciplinārsodu piemērošanu notiesātajiem un brīvības atņemšanas iestāžu administratīvo komisiju (likvidētas ar 2015. gada 1. februāri, to vietā izveidotas izvērtēšanas komisijas) pieņemto lēmumu pārsūdzības mehānisma neefektivitāte;

5) ieslodzījuma vietās sniegto maksas pakalpojumu tarifu neatbilstība labas pārvaldības principam, tai skaitā samaksas apmēri;

6) izmeklēšanas institūta ieslodzījuma vietās, tai skaitā attiecībā uz konstatētajiem vardarbības gadījumiem, neefektivitāte;

7) ieslodzīto īslaicīgo satikšanos norises kārtība, norobežojot ieslodzīto un apmeklētāju ar stikla sienu;

8) notiesāto riska un vajadzību izvērtēšanas prakses nepilnības;

9) videonovērošanas kārtība ieslodzījuma vietās;

10) ieslodzīto, kas neprot valsts valodu, pieeja tiesai un valsts valodas apguves iespējām ieslodzījuma vietās;

11) ieslodzīto pieeja normatīvajiem aktiem;

12) ieslodzījuma apstākļi personām ar invaliditāti;

13) ieslodzīto korespondences kontroles kārtības nepilnības;

14) speciālo līdzekļu piemērošana konvojēšanas laikā;

15) videokonferenču organizēšana un nodrošināšana ieslodzījuma vietās u.c.

Tāpat tika pievērsta uzmanība arī atsevišķām ieslodzīto kategorijām, piemēram, uz mūžu notiesātajiem, norādot, ka režīms, tai skaitā drošības pasākumi attiecībā uz šiem ieslodzītajiem nav samērīgi. Uz minēto ir norādījis arī CPT. Lielākā daļa Tiesībsarga biroja norādīto problēmu, tāpat kā CPT norādīto problēmu, ir atrisinātas vai tiek risinātas un pilnveidotas.

Kā atzīst Tiesībsarga birojs, nepietiekamas kapacitātes dēļ tas neveic pietiekami daudz pārbaudes vizītes iestādēs, kurās atrodas bērni, un iestādēs personām ar garīga rakstura traucējumiem vizītes tiek organizētas preventīvi, jo no šādām iestādēm tiek reti saņemti iesniegumi. Visu vizīšu atskaites netiek publiskotas plašākai publikai, un tas ir saistīts ar sensitīvo informāciju, ko satur atskaites. Taču, kā atzina Tiesībsarga biroja pārstāvji darba grupas sanāksmē, tas ir risināms jautājums.

Tiesībsarga biroja īstenoto vizīšu skaits katru gadu ir bijis neliels, un tām nav raksturīgs sistemātiskums, kas ir viena no būtiskākajām neatkarīgā preventīvā mehānisma pazīmēm. It īpaši pēdējo gadu laikā, kad uzmanība tika pievērsta arī citiem cilvēktiesību aspektiem, slēgta tipa iestāžu pārbaudes vizītes preventīvos nolūkos tiek veiktas samērā reti. Tiesībsarga biroja organizētas pārbaudes slēgta tipa iestādēs galvenokārt tiek veiktas, pamatojoties uz individuāliem iesniegumiem un vēsturisko informatīvo bāzi, kas bija uzkrāta Valsts cilvēktiesību biroja laikā. Tādējādi līdzšinējo Tiesībsarga biroja darbību nevar uzskatīt par pilnvērtīgu iekšējo mehānismu Papildprotokola izpratnē, un Latvijai būtu nepieciešams stiprināt šo mehānismu.

Kaut arī Latvijā pastāv pietiekami efektīvs starptautiskās uzraudzības mehānisms, kas izpaužas kā CPT vizītes un ziņojumi, tas nevar aizstāt efektīvu un pastāvīgi klātesošu iekšējās uzraudzības mehānismu. Atbilstoši Papildprotokolam nacionālajiem mehānismiem pēc sava mandāta brīvības atņemšanas vietas ir jāapmeklē bieži un regulāri, un tā ir priekšrocība pret starptautiskajiem monitoringa mehānismiem, tai ziņā, ka dod tiem iespēju ātrāk konstatēt un novērst problēmas. Efektīva nacionālā mehānisma regulārā klātbūtne brīvības atņemšanas vietās pati par sevi būtiski samazinātu iespējamās sliktās apiešanās risku un pārkāpumus.⁷ Tādējādi pie pozitīviem Papildprotokola iespējamās ratifikācijas aspektiem minams, ka jebkura jauna kontrole būtu dzinulis situācijas uzlabošanai, turklāt publiski pieejami iekšējie ziņojumi būtu ļoti vērtīgs informācijas avots sliktas apiešanās novēršanas jomā.

Pie negatīvām Papildprotokola ratifikācijas iespējamām sekām minamas iespējamās pretrunas starp Eiropas un ANO institūciju norādēm. Tomēr jāņem vērā, ka pašlaik Latvijas progresu Konvencijā paredzēto tiesību aizsardzības jomā var mērīt tikai no CPT ziņojumiem. Ratificējot Papildprotokolu, valsts daudz efektīvāk varētu novērst iespējamus spīdzināšanas un citas sliktas apiešanās riskus. Papildprotokola ratifikācija papildina cilvēktiesību sistēmu ar to, ka akcentē profilaktisku rīcību.⁸ Turklāt uzsverams, ka spīdzināšanas un sliktas apiešanās riska līmenis līdz ar Papildprotokola ratifikāciju mazinātos ļoti plašā sfērā, kas nebūt neaprobežotos vienīgi ar ieslodzījuma vietām.

Vienlaikus svarīgi ir uzsvērt, ka Papildprotokola ratifikācija nav obligāts priekšnoteikums Tiesībsarga biroja kapacitātes stiprināšanai un spēcīga iekšējā mehānisma izveidošanai. Neatkarīgi no Papildprotokola ratifikācijas valstij ir pozitīvs pienākums stiprināt Tiesībsarga biroja kapacitāti, lai tas varētu efektīvi pildīt likumā noteiktās funkcijas. Tiesībsarga biroja efektivitātes celšana ne tikai mazinātu spīdzināšanas un sliktas apiešanās riska līmeni, tas varētu būt solis, kas liecinātu par valsts vēlmi paaugstināt cilvēktiesību aizsardzības līmeni spīdzināšanas un sliktas apiešanās novēršanas jomā un apņemšanos ratificēt Papildprotokolu.

⁷ Pārskats par nacionālo preventīvo mehānismu modeļiem Eiropā. Latvijas Cilvēktiesību centrs, 2014. Pieejams: http://cilvektiesibas.org.lv/site/attachments/18/02/2015/OPCAT_NPM.pdf

⁸ Informācija no tiesībsarga 02.01.2017. vēstules Nr. 1-5/1 tieslietu ministram

3. Papildprotokolā paredzētā nacionālā mehānisma kompetence un iespējamie modeļi

Papildprotokolā nacionālo mehānismu neatkarība tiek īpaši uzsvēta. Papildprotokola dalībvalstīm ir pienākums garantēt nacionālā mehānisma funkcionālo neatkarību un tā darbinieku neatkarību. Dalībvalstīm ir pienākums piešķirt nacionālā mehānisma funkcionēšanai nepieciešamos finanšu resursus. Apakškomiteja ir apstiprinājusi Nacionālā preventīvā mehānisma vadlīnijas (turpmāk – Vadlīnijas), kurās norādīti galvenie nacionālā mehānisma darbības principi, kas izriet no Papildprotokola⁹:

- nacionālajam mehānismam jāpapildina pastāvošā kontrole, nevis tā jāaizstāj;
- nacionālā mehānisma mandātam un pilnvarām jāatbilst Papildprotokolā paredzētajam;
- nacionālā mehānisma mandātam, kā arī tā neatkarības garantijām ir jābūt noteiktām konstitucionālā tiesību aktā vai likumā;
- tiek garantēta nacionālā mehānisma funkcionālā neatkarība;
- likumā jābūt noteiktam nacionālā mehānisma darbinieku pilnvaru termiņam un šo darbinieku atlaišanas iemesliem, lai novērstu jebkādu patvaļu. Pilnvaru termiņiem, kurus var pagarināt, jābūt pietiekamiem nacionālā mehānisma funkcionālas neatkarības nodrošināšanai;
- nacionālā mehānisma darbinieku pilnvarojumam veikt pārbaudes vizītes jāaptver visas Papildprotokola 4. pantā paredzētās brīvību ierobežojošās vietas;
- jābūt nodrošinātiem finanšu resursiem nacionālā mehānisma efektīvas darbības nodrošināšanai atbilstoši Papildprotokola prasībām;
- savu Papildprotokolā paredzēto funkciju īstenošanā nacionālajam mehānismam jānodrošina pilnīga finansiāla un funkcionāla neatkarība;
- valsts varas institūcijām jāiesaistās dialogā ar nacionālo mehānismu saistībā ar jebkādam rekomendācijām, kuras var izvirzīt nacionālais mehānisms;
- nacionālā mehānisma darbinieki nedrīkst tikt pakļauti nekādām sankcijām, represijām vai citiem tiesību ierobežojumiem saistībā ar nacionālā mehānisma funkciju īstenošanu;
- efektīva nacionālā mehānisma funkcionēšana ir pastāvīgs pienākums. Nacionālā mehānisma efektivitāti regulāri vērtē valsts un pats nacionālais mehānisms, ņemot vērā Apakškomitejas viedokli, ar mērķi to stiprināt nepieciešamības gadījumā.

Ne Papildprotokols, ne Vadlīnijas nenosaka konkrētu nacionālā mehānisma modeli vai tā struktūru. Katra valsts pieņem lēmumu, kā veidot nacionālo mehānismu, ievērojot valstī pastāvošo institucionālo sistēmu un nacionālo kontekstu. Līdz šim visplašāk izplatītie modeļi ir:

- 1) jaunas, specializētas institūcijas izveide (Francija, Šveice u.c.);
- 2) spīdzināšanas novēršanas uzdevuma uzticēšana esošajām nacionālajām cilvēktiesību aizsardzības institūcijām, ieskaitot ombuda institūcijas (lielākā daļa Eiropas valstu);
- 3) spīdzināšanas novēršanas uzdevuma uzticēšana esošajām nacionālajām cilvēktiesību institūcijām, paredzot arī nevalstisko organizāciju dalību tā izpildē (Slovēnija, Dānija u.c.);
- 4) spīdzināšanas novēršanas uzdevuma uzticēšana vairākām institūcijām (Lielbritānija u.c.).¹⁰

Darba grupas ietvaros tika apspriesti visi iespējamie nacionālā mehānisma modeļi un secināts, ka otrs modelis Latvijai būtu piemērotākais nacionālā mehānisma modelis turpmāk minēto iemeslu dēļ.

⁹ *Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Guidelines on national preventive mechanisms*, piejams: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>

¹⁰ Pārskats par nacionālo preventīvo mehānismu modeļiem Eiropā. Latvijas Cilvēktiesību centrs, 2014. Pieejams: http://cilvektiesibas.org.lv/site/attachments/18/02/2015/OPCAT_NPM.pdf

Pirmkārt, uzsverama tiesībsarga neatkarība, kas nostiprināta Tiesībsarga likuma 4. pantā, kura pirmā daļa noteic, ka tiesībsargs savā darbībā ir neatkarīgs un pakļaujas vienīgi likumam. Nevienam nav tiesību ietekmēt tiesībsargu viņa funkciju un uzdevumu pildīšanā.

Tiesībsarga statuss atbilstoši Tiesībsarga likumam jau tagad daudzējādi nodrošina šīs institūcijas atbilstību Papildprotokolā un Vadlīnijās paredzētajiem nacionālā mehānisma principiem un kritērijiem. Tiesībsarga mandātā ietilpst ļoti plašs cilvēktiesību jautājumu klāsts, slēgta tipa iestādēs esošo personu cilvēktiesību aizsardzība ir tikai viena no jomām, kurās birojs darbojas savu resursu un kapacitātes ietvaros. Šobrīd Tiesībsarga birojā ir izveidota komanda, kas darbojas tikai ar slēgta tipa iestādēm, kas ļauj attiecīgajiem darbiniekiem efektīvāk uzkrāt pieredzi un zināšanas, piemēram, tiekoties ar citu valstu ombudu pārstāvjiem, kuriem jau ir nacionālā preventīvā mehānisma funkcijas.

Veicot vizītes uz slēgta tipa iestādēm, Tiesībsarga birojs vadās no noteiktas metodikas. Tiesībsarga biroja darbinieki ņem vērā, piemēram, Eiropas CPT izstrādātos standartus, CPT ziņojumos sniegtās rekomendācijas un komentārus, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumos sniegtās atziņas, Eiropas Padomes un Apvienoto Nāciju Organizācijas izstrādātajos dokumentos norādīto utt.

Tiesībsarga birojs ir Valsts cilvēktiesību biroja saistību pārņēmējs, un tādējādi tā prakse slēgta tipa iestāžu monitoringā ir ļoti ilga. Metodoloģija monitoringam attīstīta un uzlabota dažādos Tiesībsarga biroja attīstības posmos.

Lai uzlabotu darba metodes, tiesībsargs aktīvi sadarbojas ne tikai ar citu valstu ombudu institūcijām, tai skaitā nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem, bet arī starptautiski atzītām institūcijām. Piemēram, 2015. gadā sadarbībā ar Starptautisko Ombudu Institutu (*International Ombudsman Institute (IOI)*) Tiesībsarga birojs organizēja starptautiskas mācības par uzraudzības principiem un instrumentiem, lai nacionālie preventīvie mehānismi nodrošinātu Papildprotokolā minēto. Šajās mācībās piedalījās arī Tiesībsarga biroja darbinieki. Tiesībsarga biroja darbinieki piedalās starptautisku organizāciju (*IOI, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Association for the prevention of torture (APT), European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX), International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Council of the Baltic Sea States (CBSS)* utt.) rīkotajās apmācībās, semināros, diskusijās. Piemēram, CBSS organizētajā apmācības kursā (*AudTrain: system based audit of child welfare*) ir apgūta auditēšanas metodoloģija, kas tiek izmantota tajos gadījumos, kad pārbaudes vizīte tiek organizēta uz iestādi, par kuru ir maz informācijas.¹¹

Tādējādi Papildprotokola ratifikācijas gadījumā, ievērojot Latvijas institucionālo sistēmu, salīdzinoši mazo nevalstisko organizāciju skaitu, un tiesībsarga biroja darbību, par piemērotāko un optimālāko variantu Latvijai atzīstama nacionālā mehānisma kompetences nodošana tiesībsargam.

4. Tiesībsargs kā nacionālais mehānisms

Atbilstoši Papildprotokolam nacionālajam mehānismam ir pienākums, nevis tiesības (kā tas ir tiesībsargam atbilstoši Tiesībsarga likuma 13. panta 3. punktam) regulāri un sistemātiski apmeklēt iestādes, kurās personām tiek vai varētu tikt ierobežota/atņemta brīvība.

Konkrētākam priekšstatam par efektīva iekšējā mehānisma būtību norādāmas tās brīvību ierobežojošās vietas, kuras noteikti iekļautos Papildprotokola tvērumā, un kuras tiesībsargam kā nacionālajam mehānismam regulāri būtu pienākums apmeklēt:

- 10 ieslodzījuma vietas: 2903 notiesātie un 1257 apcietinātie, kopumā 4160 personas;¹²

¹¹ Informācija no tiesībsarga 02.01.2017.vēstules Nr. 1-5/1 tieslietu ministram

¹² Ieslodzījuma vietu pārvaldes 08.02.2017. dati

- 5 valsts sociālās aprūpes centri ar 27 filiālēm, kuras nodrošina valsts finansētos ilgstošas sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumus: 4306 vietu skaits, tai skaitā 416 vietas bērniem;¹³

- 12 līgumorganizācijas, kuras nodrošina valsts finansētos ilgstošas sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas pakalpojumus: 979 vietas;¹⁴

- 33 pašvaldību un fizisku vai juridisku personu dibinātās ilgstošas sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas institūcijas, kuras sniedz pakalpojumus bāreņiem un bez vecāku gādības palikušiem bērniem no 2 līdz 18 gadu vecumam: 1537 pakalpojuma saņēmēji;¹⁵

- 86 pašvaldību un fizisku vai juridisku personu dibinātās ilgstošas sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas institūcijas, kuras sniedz pakalpojumus pensijas vecuma personas vai personas ar fiziska rakstura traucējumiem: 6071 pakalpojuma saņēmējs;¹⁶

- 7 psihiatriskās ārstniecības iestādes - pieaugušajiem vidēji 2080 gultas, bērniem vidēji 157 gultas;¹⁷

- 22 īslaicīgās aizturēšanas vietas.

Kā jau minēts, jēdziens "brīvības atņemšanas vieta" Papildprotokolā definēts ļoti plaši ar mērķi panākt, lai tiktu aizsargātas personas, kas jebkādos apstākļos ir nokļuvušas nebrīvē. Papildprotokola izpratnē brīvības atņemšana ir jebkurš aizturēšanas vai ieslodzījuma, vai personas ievietošanas veids publiskā vai privātā brīvības atņemšanas iestādē, ja pēc jebkādas tiesu, administratīvas vai citas iestādes lēmuma persona nevar attiecīgo vietu pamest pēc savas gribas. Praksē tas nozīmē, ka Papildprotokols attiecas ne tikai uz tradicionālajām brīvības atņemšanas vietām, bet uz jebkuru vietu, kur persona tiek turēta pret savu gribu (kā Robežsardzes telpas lidostās, stacijās un ostās; jauniešu pāraudzināšanas iestādēs utt.)¹⁸ un var aptvert arī tādas vietas, kas iepriekš nav minētas. Tādējādi Papildprotokola ratifikācijas gadījumā Tiesībsarga likumā būtu nepieciešams precizēt jēdzienu "slēgta tipa iestādes", lai nodrošinātu tiesībsarga kompetences atbilstību Papildprotokolam.

Bez minētajiem grozījumiem Papildprotokola ratifikācijas gadījumā būtu nepieciešami vēl vairāki grozījumi Tiesībsarga likumā, kas nostiprinātu tiesībsarga kā nacionālā mehānisma kompetenci. Tiesībsarga likumā būtu jāveic grozījumi, lai skaidri noteiktu nacionālā preventīvā mehānisma mandātu un tiesības, tai skaitā atrunātu nacionālā mehānisma neatkarību, piekļuvi visām vietām, kurās ir/ var būt personām ierobežotas tiesības uz brīvību (gan publiskām, gan privātajām), piekļuvi informācijai un personām, ziņojumu rakstīšanu, rekomendāciju izteikšanu, ieteikumu izteikšanu par normatīvo regulējumu, privilēģijas, imunitāti un aizsardzību. Ar grozījumiem Tiesībsarga likumā atbilstoši Vadlīnijām nodrošināms, ka, uzticot nacionālā mehānisma kompetenci institūcijai, kas pilda citas funkcijas, nacionālā mehānisma funkcija pildāma atsevišķas struktūrvienības ietvaros, kurai ir savs personāls un budžets. Nepieciešamie grozījumi Tiesībsarga likumā Papildprotokola ratifikācijas gadījumā vēl būtu izvērtējami un konkretizējami, iesaistot Tiesībsarga biroju.

Jaunu funkciju un uzdevumu izpildei, kas izriet no Papildprotokola, Tiesībsarga birojam būtu nepieciešami papildu cilvēku resursi (darbinieki, eksperti, tulki u.c.), finanšu resursi (budžets, lai segtu izdevumus t.sk. maksātu algas darbiniekiem un ekspertiem, kā arī veiktu regulāras vizītes uz iestādēm pa visas valsts teritoriju utt.) un loģistikas resursi (biroja un tehniskais aprīkojums, automašīna u.c.). Pielikumā tiek pievienoti Tiesībsarga biroja sagatavotie aprēķini par nepieciešamo finansējumu nacionālā mehānisma funkcijas izpildei.

¹³ Labklājības ministrijas 01.02.2017. dati

¹⁴ Labklājības ministrijas 01.02.2017. dati

¹⁵ Labklājības ministrijas 01.01.2015. dati

¹⁶ Labklājības ministrijas 01.01.2015. dati

¹⁷ Slimību profilakses un kontroles centra 06.06.2016. dati

¹⁸ Pārskats par nacionālo preventīvo mehānismu modeļiem Eiropā. Latvijas cilvēktiesību centrs, 2014. Pieejams: http://cilvektiesibas.org.lv/site/attachments/18/02/2015/OPCAT_NPM.pdf

Aprēķini veidoti, ņemot vērā Spīdzināšanas novēršanas asociācijas (*Association for the Prevention of Torture (APT)*) norādes par nacionālo preventīvo mehānismu finansiālo neatkarību.

Vienlaikus, kā jau tika norādīts, Papildprotokola ratifikācija nav obligāts priekšnoteikums Tiesībsarga biroja kapacitātes stiprināšanai jau esošās tiesībsarga kompetences ietvaros. Tiesībsargam un Tiesībsarga birojam ir plaša kompetence, apmeklējot brīvību ierobežojošas vietas. Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 13. panta 3. punktu tiesībsargam un Tiesībsarga biroja darbiniekiem ir tiesības jebkurā laikā bez speciālas atļaujas apmeklēt slēgta tipa iestādes, brīvi pārvietoties iestādes teritorijā, apmeklēt visas telpas un vienatnē satīties ar personām, kuras tiek turētas slēgta tipa iestādēs. Papildu finansējuma piešķiršana ļautu celt tiesībsarga darbības efektivitāti un stiprināt iekšējo mehānismu, to pietuvinot Papildprotokolā paredzētajam līmenim. Tieslietu ministrija ierosina Tiesībsarga biroja kapacitāti stiprināt jau tā esošās kompetences ietvaros, kas būtu kā solis pirms Papildprotokola ratifikācijas, kas liecinātu par vēlmi nodrošināt efektīvu iekšējo preventīvo mehānismu un sagatavot tiesībsarga institūciju jaunās funkcijas izpildei. Bez Tiesībsarga biroja kapacitātes stiprināšanas tas nacionālā preventīvā mehānisma funkcijas pienācīgā līmenī pildīt nespēs.

5. Priekšlikumi turpmākai rīcībai

1. Spīdzināšanas un sliktas apiešanās riska līmeņa mazināšanas, kā arī iekšējās preventīvā tiesību aizsardzības mehānisma stiprināšanas nolūkā būtu lietderīgi ratificēt Papildprotokolu.

2. Iekšējā preventīvā mehānisma stiprināšanai lemt par papildu finansējumu Tiesībsarga birojam atbilstoši šā informatīvā ziņojuma pielikumā norādītajiem Tiesībsarga biroja sagatavotajiem aprēķiniem.

3. Jautājumu par Tiesībsarga birojam papildus nepieciešamo finansējumu 2018. gadam 145 149 *euro*, 2019. gadam 150 221 *euro* un 2020. gadam 144 776 *euro* apmērā izskatīt Ministru kabinetā likumprojekta "Par valsts budžetu 2018. gadam" un likumprojekta "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2018., 2019. un 2020. gadam" sagatavošanas un izskatīšanas procesā kopā ar visu ministriju un citu centrālo valsts iestāžu priekšlikumiem jaunajām politikas iniciatīvām.

4. Par likumprojekta par pievienošanu Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret spīdzināšanu un citiem nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodīšanas veidiem Papildprotokolam sagatavošanu un nepieciešamajiem grozījumiem Tiesībsarga likumā lemt pēc likumprojekta "Par valsts budžetu 2018. gadam" un likumprojekta "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2018., 2019. un 2020. gadam" apstiprināšanas Ministru kabinetā.

Pielikumā: 1. Tiesībsarga biroja aprēķins par nepieciešamajiem finanšu resursiem jaunai funkcijai: Nacionālais preventīvais mehānisms uz 2 lapām.

2. Tiesībsarga biroja aprēķins par nepieciešamajiem finanšu resursiem jaunai funkcijai: Nacionālais preventīvais mehānisms trīs gadiem uz 2 lapām.

Tieslietu ministrs

Dzintars Rasnačs

Iesniedzējs:
tieslietu ministrs

Dzintars Rasnačs

Zariņa 67036905
liene.zarina@tm.gov.lv

TMZin_230317_konv_prot