



PĀRSKATS PAR NACIONĀLO PREVENTĪVO MEHĀNISMU MODEĻIEM EIROPĀ

LATVIJAS CILVĒKTIESĪBU CENTRS
2014

PĀRSKATS PAR NACIONĀLO PREVENTĪVO MEHĀNISMU MODEĻIEM EIROPĀ

Latvija līdz šai dienai nav to 74 pasaules valstu skaitā, kuras ir ratificējušas vai pievienojušās ANO Konvencijas pret spīdzināšanu Papildprotokolam, kurš tika pieņemts 2002. gada 18. decembrī un stājās spēkā 2006. gada 22. jūnijā, kad to bija ratificējušas 20 valstis. Skatoties no Eiropas Savienības (28 dalībvalstis) perspektīvas, Latvija (tāpat kā Slovākija) ir viena no tikai divām ES valstīm, kuras nav nedz ratificējušas, nedz arī parakstījušas Papildprotokolu, kamēr lielākajā daļā dalībvalstu Papildprotokols jau ir spēkā. Savukārt Eiropas Padomes (47 dalībvalstis) kontekstā no pievienošanās Papildprotokolam pagaidām izvairās vēl arī Krievija un dažas pundurvalstis, kā Andora un Monako.

Kas ir šis ANO Konvencijas pret spīdzināšanu Papildprotokols, kādas saistības, to ratificējot vai tam pievienojoties, valsts uzņemas, kādi ir tā ieviešanas modeļi un kā Papildprotokols papildina jau esošo sistēmu spīdzināšanas un nežēlīgas vai pazemojošas izturēšanās novēršanai?

1. ANO KONVENCIJAS PRET SPĪDZINĀŠANU PAPILDPROTOKOLA VĒSTURE

Pirmais dokuments, kurš spīdzināšanas un nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai soda aizliegumu noteica globālā līmenī, bija ANO Vispārējā Cilvēktiesību deklarācija¹ - juridiski nesaistošs, deklaratīvs dokuments, kas tika pieņemts pēc II Pasaules kara. Tieši pamatojoties uz šo deklarāciju, ir izstrādāti daudzi turpmākie starptautiskie līgumi un citi tiesību akti, un tā ir kļuvusi par pamatu procesam, kura mērķis ir izskaust spīdzināšanu un nežēlīgu, necilvēcīgu vai pazemojošu izturēšanos. Viens no nozīmīgākajiem uz Vispārējās Cilvēktiesību deklarācijas pamata pieņemtajiem dokumentiem ir ANO Pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, kura 7. pants nosaka: “Nevienam nedrīkst pakļaut spīdzināšanai vai nežēlīgam, necilvēcīgam vai pazemojošam sodam vai apieties ar viņu tādā veidā. [...]” Pakts arī noteic, ka šajā pantā

¹ ANO Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 5. pants: “Nevienam cilvēkam nedrīkst pakļaut spīdzināšanai vai cietsirdīgi, necilvēcīgi ar viņu apieties un sodīt, pazemojot viņa cilvēcisko cieņu.”

ietvertās tiesības ir neatņemamas, uz tām neattiecas noteikums, ka “Ārkārtējā stāvokļa laikā, kas apdraud tautas pastāvēšanu un kas ir oficiāli pasludināts, šā Pakta dalībvalstis var atkāpties no savām šajā Paktā paredzētajām saistībām, ciktāl to prasa stāvokļa nopietnība, ar nosacījumu, ka šāda atkāpšanās nav pretrunā ar citām šo valstu starptautisko tiesību saistībām [...]”. Pakta 10. pantā definēts valsts uzdevums nodrošināt atbilstošu apiešanos ar personām, kurām atņemta brīvība, kā arī brīvības atņemšanas mērķis: “Pret visām personām, kurām atņemta brīvība, jāizturas cilvēciski un respektējot cilvēka personībai piemītošo pašcieņu. [...] Penitenciārā sistēmā jāparedz ieslodzīto režīms, kura būtisks mērķis ir viņu labošana un sociālā rehabilitācija.”

1975. gada 9. decembrī ANO Ģenerālā Asambleja pieņēma juridiski nesaistošu Deklarāciju par visu personu aizsardzību pret pakļaušanu spīdzināšanai un citai nežēlīgai, necilvēcīgai vai pazemojošai rīcībai vai sodam. Iemesls šādas deklarācijas pieņemšanai bija izplatītā un sistemātiskā spīdzināšanas prakse Latīņamerikā (īpaši Čīlē, kur darbojās Pinočeta režīms), kā arī citos pasaules reģionos. Savukārt 1977. gada decembrī ANO Ģenerālā Asambleja formāli lūdza Cilvēktiesību komisiju, balstoties uz šajā Deklarācijā nostiprinātajiem principiem, sagatavot tekstu juridiski saistošam dokumentam - ANO Konvencijai pret spīdzināšanu un citu nežēlīgu, necilvēcīgu, vai pazemojošu rīcību vai sodu. Šī Konvencija pēc ilga izstrādes procesa tika pieņemta tikai 1984. gadā un stājās spēkā 1987. gada 26. jūnijā pēc tam, kad to bija ratificējušas 20 valstis. Konvencijas izpildi uzrauga ANO Komiteja pret spīdzināšanu, kura sastāv no 10 neatkarīgiem ekspertiem un izskata ziņojumus, ko Konvenciju ratificējušām valstīm regulāri jāiesniedz Komitejai, atspoguļojot paveikto attiecībā uz Konvencijā noteikto saistību īstenošanu.

1980. gadā, kad Konvencija pret spīdzināšanu vēl tikai tapa, Kostarika ANO Cilvēktiesību komisijai iesniedza Konvencijas Papildprotokola projektu. Papildprotokola koncepcija - izveidot sistēmu preventīvām, iepriekš nepaziņotām vizītēm uz brīvības atņemšanas vietām - bija izstrādāta, pamatojoties uz Šveices baņķiera *Jean-Jacques Gautier* idejām un Starptautiskās Sarkanā krusta komitejas pieredzi. Tomēr sākotnējais Papildprotokola variants, kurš paredzēja izveidot starptautisku monitoringa mehānismu, kas veiktu preventīvas, iepriekš nepaziņotas misijas un vizītes dalībvalstu teritorijā, Konvencijas sagatavošanas laikā tālāk netika virzīts, jo aukstā kara apstākļos šādas vizītes tika uzskatītas par pilnīgi nepieņemamām no politiskā viedokļa, kā arī uztvertas kā nepamatots valstu suverenitātes aizskārums. Taču 1986. gadā konvencija, kas paredzēja šāda monitoringa mehānisma izveidi - tikai reģionālā, nevis globālā līmenī - tika pieņemta

Eiropas Padomē (EP), un uz EP konvencijas pamata 1989. gadā sāka darboties Eiropas Komiteja spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai soda novēršanai (CPT).

Tikmēr ANO līmenī Papildprotokola izstrāde turpinājās, lai gan to nekādā ziņā nevarēja dēvēt par vieglu un vienkāršu procesu. Tikai pēc aukstā kara beigām ANO Cilvēktiesību komisija izveidoja starpsesiju darba grupu šim mērķim, taču līdz pat 1990. gadiem būtisks progress dokumenta attīstībā nebija vērojams. Pretrunas un dažādi uzskati starp valstīm, it īpaši attiecībā uz jautājumiem, kas skar valstu suverenitāti, bija pārāk nopietni, lai varētu sasniegt saprātīgu risinājumu Papildprotokola tālākai izstrādei.

Kopumā šis darbs aizņēma vairāk nekā 20 gadus, bet it īpaši izšķirīgi un intensīvi bija pēdējie divi gadi, sākot ar 2000. gadu. Tieši tad tika piedāvāts papildināt starptautiskā mehānisma darbību ar nacionālajiem mehānismiem, kas darbotos tuvāk un tiešāk attiecībā uz brīvības atņemšanas vietām. Meksika šādu priekšlikumu iesniedza ar mērķi pēc iespējas aizvietot starptautisko mehānismu - Spīdzināšanas novēršanas apakškomiteju - ar vietējiem mehānismiem, tādējādi mazāk pārkāpjot valstu suverenitātes principu un izvairoties no starptautiskā mehānisma iejaukšanās valstu iekšējās lietās. Daudzas citas valstis, kā arī nevalstiskās organizācijas savukārt pastāvēja uz to, ka starp sistēmas nacionālo un starptautisko komponentu ir jābūt līdzsvaram.

Šādos apstākļos Papildprotokola pieņemšana izvērtās par ļoti grūtu uzdevumu: daļa valstu pilnībā nostājās pret jauna starptautiska mehānisma - Spīdzināšanas novēršanas apakškomitejas, kuras uzdevums būtu veikt attiecīgo standartu ieviešanas monitoringu, izveidi, savukārt citas valstis bija absolūti pret to, ka tiek izveidoti nacionālie mehānismi ar līdzīgām funkcijām kā starptautiskajam mehānismam, baidoties, ka šādi var tikt vājināta starptautiskā spīdzināšanas novēršanas sistēma.

Papildprotokola galīgā versija, ko 2002. gada 18. decembrī ar rezolūciju A/RES/57/199 apstiprināja ANO Ģenerālā Asambleja, bija balstīta uz kompromisu starp pārliecību, ka nepieciešams starptautisks mehānisms, kurš veic vizītes ar mērķi novērst spīdzināšanu un sliktu apiešanos, un uzskatu, ka valstīm pašām ir primārā atbildība par cilvēktiesību ievērošanu savā teritorijā. Tas iedibināja tā saukto divu pīlāru sistēmu, kur starptautiskais mehānisms - ANO Spīdzināšanas novēršanas apakškomiteja - tiek papildināts ar obligāti izveidojamiem Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem spīdzināšanas novēršanai.

Laikā no 2002. – 2014. gada beigām Papildprotokolu ir ratificējušas vai tam pievienojušās 74 pasaules valstis, vēl 18 ir to parakstījušas, un ir izveidoti 60 Nacionālie preventīvie mehānismi, no tiem 38 - Eiropas/Centrālāzijas reģionā.

2. ANO KONVENCIJAS PRET SPĪDZINĀŠANU PAPILDPROTOKOLA SATURS

Papildprotokols neievieš jaunas saistības papildus tām, kas jau noteiktas ANO Vispārējā cilvēktiesību deklarācijā, Starptautiskajā paktā par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, Konvencijā pret spīdzināšanu, kā arī citos dokumentos. Tas drīzāk ir procesuāls dokuments, kurš paredz, kā īstenot Konvencijā pret spīdzināšanu 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.

Papildprotokols paredz divus šādus mehānismus: gan starptautisku institūciju - ANO Spīdzināšanas novēršanas apakškomiteju (Apakškomiteju), gan arī katrā valstī izveidotu nacionālo institūciju - Nacionālo preventīvo mehānismu (NPM). Papildprotokols ir neparasts ar to, ka, būdams starptautisks dokuments, tas konkrēti noteic arī nacionālo institūciju - Nacionālo preventīvo mehānismu - mandātu.

Papildprotokola saistība ar Konvenciju pret spīdzināšanu galvenokārt izpaužas tā, ka Papildprotokols noteic veidu, kā īstenot Konvencijā noteiktās tiesības; Papildprotokolu var ratificēt vai tam pievienoties tikai tās valstis, kuras jau ir ratificējušas Konvenciju; Apakškomitejai ir jāiesniedz Komitejai pret spīdzināšanu ikgadējs publisks ziņojums par savu darbību; Komiteja pret spīdzināšanu var izlemt sniegt publisku paziņojumu vai publiskot Apakškomitejas ziņojumu attiecībā uz kādu konkrētu valsti. Taču Apakškomitejas locekļus neievēl Komiteja pret spīdzināšanu, bet gan Papildprotokola dalībvalstis.

Papildprotokola mērķis ir noteikts tā 1. pantā: “Šā Protokola mērķis ir izveidot regulāru vizīšu sistēmu, ko veic neatkarīgi starptautiski un nacionāli mehānismi uz vietām, kur atrodas cilvēki, kam atņemta brīvība, lai novērstu spīdzināšanu un citu nežēlīgu, necilvēcīgu vai pazemojošu apiešanos vai sodu.” Šis mērķis atspoguļo *Jean-Jacques Gautier* ideju, ka ir nepieciešams izveidot iepriekš nepaziņotu vizīšu sistēmu uz brīvības atņemšanas vietām, lai jau iepriekš novērstu iespējamo spīdzināšanu un sliktu apiešanos, nevis tikai reaģētu uz šādiem gadījumiem. Daudzi speciālisti, to skaitā sers *Nigel Simon Rodley*, starptautisko cilvēktiesību jurists, profesors, bijušais ANO Īpašais ziņotājs spīdzināšanas jautājumos (1993-2001), ir atzinuši, ka spīdzināšana ir noziegums un līdzīgi kā daudzi citi noziegumi, arī

šis tiek pastrādāts, ja tam ir atbilstoši apstākļi. Ja tiesību aizsardzības iestāžu darbiniekiem ir lielākas iespējas noziedzīgi izturēties pret tiem, kuri ir viņu varā, tādēļ, ka viņiem ir dotas tiesības tos turēt noslēgtā ieslodzījumā, šīs iespējas ir jāierobežo vai jānovērš. Tradicionālais uzskats, ka aizturēšanas vietas ir nepieejamas, jāaizstāj ar uzskatu, ka to darbībai jābūt caurskatāmām.²

Papildprotokola mērķī uzsvērtā 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.

Papildprotokols arī izskaidro, kas ir “neatkarīgi starptautiski un nacionāli mehānismi”, kuriem ir tiesības veikt vizītes uz brīvības atņemšanas vietām: tā 2.(1) pantā noteikts, ka ir jāizveido Komitejas pret spīdzināšanu Apakškomiteja spīdzināšanas un citas nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas apiešanās vai soda novēršanai, un tai jāveic tās funkcijas, kas noteiktas Papildprotokolā, savukārt 3. pants noteic, ka katrai Dalībvalstij vietējā līmenī ir jāizveido, jānorīko vai jāuztur viena vai vairākas iestādes spīdzināšanas un citas nežēlīgas, necilvēcīgas vai pazemojošas apiešanās vai soda novēršanai, kas veic vizītes uz brīvības atņemšanas vietām. Papildprotokola 17. pants paredz, ka viena vai vairākas vietējās iestādes spīdzināšanas novēršanai - Nacionālie preventīvie mehānismi - jāuztur, jānorīko vai jāizveido ne vēlāk kā gadu pēc tam, kad Papildprotokols attiecīgajā valstī stājies spēkā vai ratificēts, vai valsts tam pievienojusies.

Papildprotokola 4. pants noteic, ka katrai Dalībvalstij ir jāatļauj abiem šiem mehānismiem veikt vizītes, kā tas paredzēts Papildprotokolā, uz visām vietām, kuras atrodas tās jurisdikcijā un kontrolē un kurās atrodas personas, kam atņemta brīvība ar valsts pārvaldes iestādes lēmumu vai pēc tās prasības, vai ar tās piekrišanu vai tai zinot. Šīs vizītes jāveic ar nolūku stiprināt, ja tas nepieciešams, personu, kam atņemta brīvība, aizsardzību pret spīdzināšanu un citu nežēlīgu, necilvēcīgu vai pazemojošu apiešanos vai sodu.

Kā jau iepriekš minēts, sākotnēji neatkarīga brīvības atņemšanas vietu uzraudzības mehānisma (vai mehānismu) izveides idejas pamatā bija nodoms, ka tie ir starptautiski, nevis vietēji mehānismi, - galvenokārt tālab, ka nebija skaidrs (un zināmā mērā šī problēma ir

² N. S. Rodley, Reflections on Working for the Prevention of Torture, Available on: <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V6N1/Rodley.pdf>

saglabājusies), kā nodrošināt vietējo mehānismu patiesu neatkarību. Kad notika diskusija par Papildprotokola pieņemšanu, pamatā tika apsvērta iespēja izveidot līdzīgu sistēmu, kādu nosaka Eiropas Padomes Spīdzināšanas novēršanas konvencija un attiecīgi īsteno EP Spīdzināšanas novēršanas komiteja. Pēkšņais priekšlikums Papildprotokolā - starptautiskā līgumā - noteikt daļēji dalītu mandātu un pienākumus starp iecerēto starptautisko mehānismu un vietējiem mehānismiem bija jaunums, kas vienlīdz pārsteidza gan Papildprotokola atbalstītājus, gan oponentus. Radās loģisks jautājums - vai tas, ka Dalībvalsts ar starptautisku līgumu uzņemas pienākumu izveidot funkcionāli neatkarīgu iekšēju mehānismu regulārām vizītēm uz brīvības atņemšanas vietām ar līdzīgu mandātu kā ārējam mehānismam, pārkāpj tās suverenitāti mazāk nekā tikai pienākums atļaut starptautiskam mehānismam laiku pa laikam apmeklēt šo valsti un novērtēt situāciju tajā? Tomēr šis tā sauktais divu pīlāru jeb divu riteņu mehānisms lielākajai daļai valstu šķita pieņemamāks, un to vidū bija arī Latvija (tā izteica savu atbalstu šai koncepcijai kopējā pozīcijā ar vairākām citām valstīm Papildprotokola darba grupas 10. sesijas laikā 2002. gada 14.-25. janvārī).

Veicot vizītes uz brīvības atņemšanas iestādēm, Papildprotokols paredz vienlīdzīgas tiesības gan starptautiskajam, gan nacionālajiem mehānismiem: Dalībvalstīm jānodrošina tiem pieeja visai informācijai attiecībā uz personu skaitu brīvības atņemšanas vietās, kā arī attiecībā uz šo vietu skaitu un atrašanos; pieeja visai informācijai saistībā ar apiešanos ar šīm personām, kā arī viņu turēšanas apstākļiem; pieeja visām brīvības atņemšanas vietām un to telpām un iekārtām; iespēja privāti bez liecinieku klātbūtnes runāt ar personām, kam atņemta brīvība, - gan personiski, gan, ja nepieciešams, ar tulka palīdzību, kā arī runāt ar citām personām, kas varētu sniegt atbilstošu informāciju; iespēja mehānismam, kurš veic vizīti, brīvi izvēlēties vietas, ko apmeklēt, un personas, ar ko runāt.

Papildprotokols nenoteic skaidri, ka Apakškomitejas vizītes uz dalībvalstīm var tikt veiktas bez iepriekšējas saskaņošanas, taču tas secināms no preambulas, kā arī 4. un 12. panta. Tomēr Apakškomitejai jāpaziņo Dalībvalstij, kāda ir paredzētā misijas programma (nenosaucot, kuras iestādes tieši tā gatavojas apmeklēt), lai Dalībvalsts varētu bez kavēšanās veikt nepieciešamos sagatavošanās pasākumus vizītes sekmīgai norisei. Misijas laikā Apakškomiteja, tāpat kā Nacionālais preventīvais mehānisms savā ikdienas darbā, 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.

Pēc būtības pienākums paziņot par nodomu apmeklēt konkrētu Dalībvalsti ir balstīts praktiskos apsvērumos: tas padara iespējamu veikt nepieciešamos priekšdarbus, lai nodrošinātu lietas, ko valsti apmeklējošā delegācija parasti sagaida (kā tikšanās ar atbildīgajām valsts pārvaldes iestādēm, informācijas izplatīšana par Apakškomitejas mandātu visām attiecīgajām institūcijām, utt.), un netraucē vizītes mērķu sasniegšanai, ja nepieciešamā konfidencialitāte tiek ievērota attiecībā uz citiem ar vizīti saistītiem jautājumiem.

Ir jāatzīmē, ka 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 iestādes utt.), ieskaitot arī iestādes, kas ir privātpašumā, kā vairāki sociālās aprūpes nami utt.

Izšķirīgi būtiska vizītes veicošo mehānismu iezīme ir to neatkarība. Daļēji to nodrošina iespēja apmeklēt brīvības atņemšanas vietas bez iepriekšējas atļaujas vai saskaņošanas, bet starptautiskā mehānisma - Apakškomitejas - neatkarību garantē arī prasības tās locekļiem būt ar augstu morālo stāju, atzītu profesionālo pieredzi tiesību piemērošanas jomā, it īpaši - krimināltiesību, cietumu vai policijas jomā, vai citās sfērās, kas saistītas ar apiešanos ar personām, kurām atņemta brīvība. Apakškomitejas locekļiem ir jādarbojas savā personiskajā kapacitātē, jābūt neatkarīgiem un objektīviem un jāvar efektīvi piedalīties Apakškomitejas darbā. Apakškomitejas locekļu vidū jābūt dzimumu līdzsvaram, līdzsvarotam ģeogrāfiskajam sadalījumam, un viņiem jāpārstāv dažādus Dalībvalstu iekārtu veidus un tiesību sistēmas. Lai nodrošinātu Apakškomitejas neatkarību, tās locekļi nevar iespaidot lēmumus, kuri attiecas uz valstīm, ko viņi pārstāv.

Nacionālo preventīvo mehānismu neatkarība tiek īpaši uzsvērta Papildprotokola noteikumos, kuri prasa, lai Dalībvalstis garantētu NPM funkcionālo neatkarību un darbinieku neakarību,

kā arī lai Dalībvalstis uzņemtos piešķirt Nacionālo preventīvo mehānismu funkcionēšanai nepieciešamos finanšu resursus. Nodibinot Nacionālos preventīvos mehānismus, Dalībvalstīm jāpievērš vajadzīgā uzmanība, lai tie atbilstu tiem pašiem principiem, kuriem jāatbilst nacionālajām cilvēktiesību veicināšanas un aizsardzības institūcijām, kā arī jāgarantē, lai neviena iestāde vai amatpersona nevarētu uzlikt, piemērot, atļaut vai samierināties ar sankcijām pret jebkuru personu vai organizāciju par to, ka tā ir sniegusi Nacionālajam preventīvajam mehānismam jebkādu informāciju, vienalga, patiesu vai nepatiesu, un šāda persona vai organizācija nedrīkst tikt nekādā veidā ietekmēta. Konfidenciāla informācija, ko ir ieguvusi Nacionālais preventīvais mehānisms, ir aizsargāta.

Nacionālo preventīvo mehānismu funkcionālā neatkarība ir iespējama tikai tad, ja tā ir balstīta likumdošanā: šā mehānisma mandātam, kā arī tā neatkarības garantijām ir jābūt noteiktiem likumā vai Konstitūcijā. Ideālā gadījumā Nacionālā preventīvā mehānisma darbiniekiem būtu jāpiešķir administratīvā un krimināltiesiskā imunitāte, lai savu pienākumu pildīšanas dēļ tiem nebūtu jāpiedzīvo represijas vai cita veida ietekme, kā arī jābūt pasargātiem no patvaļīgas atlaišanas no darba.

Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem jābūt nodrošinātiem ar pietiekamiem resursiem, lai tie varētu pildīt savu darbu efektīvi, un šiem resursiem jābūt piešķirti tieši šo mehānismu uzdevumu pildīšanai. NPM piešķirtajiem līdzekļiem jābūt pietiekamiem, lai algotu pietiekami daudz pieredzējušu pastāvīgo darbinieku un ekspertu.

Papildprotokols piešķir būtisku nozīmi arī sadarbībai ar valsts institūcijām. Ciktāl tas attiecas uz Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem, mandāts tiem liek izteikt rekomendācijas attiecīgajām iestādēm ar mērķi uzlabot apstākļus un apiešanos ar personām, kam atņemta brīvība, un novērst spīdzināšanu un citu nežēlīgu, necilvēcīgu vai pazemojošu apiešanos vai sodu, ņemot vērā attiecīgās ANO normas, kā arī iesniegt priekšlikumus un komentārus attiecībā uz spēkā esošajiem vai sagatavošanā esošajiem normatīvajiem aktiem. Savukārt Dalībvalstu attiecīgajām iestādēm ir jāizvērtē Nacionālā preventīvā mehānisma rekomendācijas un jāveido ar to dialogs par to, kā tās, iespējams, jāievieš. Tātad NPM ir jāpagatavo rekomendācijas, pamatojoties uz faktiem, ko tie konstatē, veicot savu darbu, kā arī jāpiedalās likumdošanas procesā, ciktāl tas attiecas uz to kompetences jomu. Valsts iestāžu pienākums veidot dialogu ar Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem nodrošina to, ka NPM un to rekomendācijas ir jāuztver nopietni. Papildprotokols arī noteic Dalībvalstīm pienākumu publiskot un izplatīt Nacionālo preventīvo mehānismu ikgadējos ziņojumus.

Praksē tas nozīmē, ka Dalībvalstis ir atbildīgas par to, lai NPM ziņojumi būtu publiski pieejami.

Apakškomitejai savukārt ir konfidenciāli jāsniedz savas rekomendācijas un komentāri Dalībvalstīm un, ja tas nepieciešams, arī Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem. Dalībvalstīm ir jāizvērtē Apakškomitejas rekomendācijas un jāveido ar dialogu par to iespējamiem ieviešanas pasākumiem. Šis noteikums skaidri pasaka, ka Dalībvalstij ir pienākums ņemt vērā starptautiskā mehānisma - Apakškomitejas - novērojumus un rekomendācijas. Tas, kas šajā kontekstā ir interesanti, ir NPM ekskluzīvās tiesības tikt informētiem par Apakškomitejas rekomendācijām un novērojumiem, - teorētiski tas var tikt izmantots kā līdzeklis, lai publiskotu šīs rekomendācijas vai novērojumus bez Dalībvalstu piekrišanas, jo NPM atšķirībā no Apakškomitejas nav konfidencialitātes pienākuma.

Parastā situācijā Apakškomitejai jāpublisko tās ziņojums kopā ar attiecīgās Dalībvalsts komentāriem, kad publiskošanu pieprasa Dalībvalsts. Ja Dalībvalsts publisko daļu no ziņojuma, Apakškomiteja var publiskot visu ziņojumu vai daļu no tā. Tomēr personu dati nevar tikt publiskoti, ja attiecīgā persona nav devusi tam savu piekrišanu. Šis noteikums ir līdzīgs tam, kurš noteic EP Spīdzināšanas komitejas (CPT) ziņojumu publiskošanas praksi, tomēr iznākums ir citāds. Ja CPT gadījumā viss Eiropas Padomes uzstādījums rada situāciju, kur valstis ir ieinteresētas publiskot ziņojumus tad globālajā līmenī stāvoklis atšķiras: joprojām daļa no Apakškomitejas ziņojumiem ir konfidenciāli, un vairākas valstis vēl arvien nav sniegušas savas atbildes uz ziņojumiem.

Tomēr Apakškomitejai ir līdzekļi, kā reaģēt uz šādu situāciju: ja Dalībvalsts atsakās sadarboties ar Apakškomiteju vai rīkoties, lai uzlabotu situāciju atbilstoši Apakškomitejas rekomendācijām, ANO Komiteja pret spīdzināšanu var nolemt ar visu locekļu balsu vairākumu pēc Apakškomitejas pieprasījuma un pēc tam, kad Dalībvalstij ir dota iespēja paust savu viedokli, sniegt publisko paziņojumu par šo jautājumu vai publiskot Apakškomitejas ziņojumu. Lai gan šis noteikums ir pretrunā sadarbības principam, tas var tikt izmantots kā beidzamais līdzeklis gadījumā, ja valsts skaidri ignorē Apakškomitejas darbu, novērojumus un rekomendācijas. Tā kā šīs rekomendācijas nav juridiski saistošas, sadarbība ar valsti ir izšķirīgais faktors, lai sasniegtu jebkādas pārmaiņas.

Nacionālo preventīvo mehānismu rokās nav tādu līdzekļu, taču, tā kā atbistoši Papildprotokolam valstij ir jāpublisko to ikgadējie ziņojumi, NPM ir iespēja paust savu vērtējumu sadarbībai ar attiecīgajām iestādēm šajos ziņojumos.

3. PĀRILPĀRĀKOLA IEVIEŠANA: RISKI, IEGUVUMI UN IEVIEŠANAS VEIDI

Jau īsajā pārskatā par starptautisko līgumu spīdzināšanas novēršanas jomā tapšanas gaitu parādījās, cik sarežģīts šis process ir bijis un cik ilgu laiku prasījis sasniegt vienošanos starp valstīm par kopējām saistībām, ko tās ir ar mieru uzņēmties attiecībā uz spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās novēršanu, kā arī par efektīviem pasākumiem šo saistību ieviešanai. Neraugoties uz vispārējo pieņēmumu, ka spīdzināšana un necilvēcīga vai pazemojoša apiešanās neapšaubāmi ir nepieņemama prakse gan no juridiskā, gan ētiskā viedokļa, nopietnas domstarpības šā procesa gaitā ir radušās ne vien starp valstīm ar dažādām juridiskajām un politiskajām kultūrām, bet arī starp viena reģiona valstīm, kuras pauž nopietnu gribu izveidot savienību uz demokrātisku vērtību un cilvēktiesību ievērošanas pamata. Var jautāt - kālab tas ir tik sarežģīti, īpaši mūsdienās, kad demokrātiskās sabiedrības ir akceptējušas uzskatu, ka brīvības atņemšana ir vai nu nepieciešams drošības līdzeklis (piemēram, gadījumā, kad policija aiztur noziegumā aizdomās turēto), vai ir sods jau pati par sevi (notiesāto personu ieslodzījuma gadījumā), vai arī ir piemērojama, lai ārstētu personas, kuru garīgais stāvoklis neļauj tām novērtēt situāciju un savas darbības (iestādēs garīgi slimu personu ārstēšanai)? Viena no atbildēm, ko ir devis Rods Morgans, akadēmiķis un praktiķis, ir: "Tā ir pieņemtā oficiālā pozīcija. Taču zem šīs virskārtas ir skaidrs uzskats, kas daudzās jurisdikcijās prevalē starp drošības dienestu un policijas darbiniekiem, ka spīdzināšana vai fiziskas vai psiholoģiskas iespaidošas līdzekļi, ko varētu nosaukt par *tuvu spīdzināšanai esošiem*, noteiktos gadījumos var tikt likti lietā." Tas savā ziņā izskaidro grūtības, pieņemot juridiskos noteikumus un līgumus attiecībā uz spīdzināšanas novēršanu, - jo tie regulē ne tikai juridiskus jautājumus, bet filozofisku nostāju. Tomēr daudzas valstis ir izlēmušas akceptēt savas suverenitātes ierobežojumu, ko spīdzināšanas un sliktas apiešanās ziņā ietver Papildprotokols.

Labākais veids, kā formulēt iemeslus, kālab valstij vajadzētu vai nevajadzētu ratificēt Papildprotokolu, ir ieguvumu un risku izvērtējums attiecībā uz šādas rīcības sekām.

Papildprotokola ratifikācija un sekojoša Nacionālā preventīvā mehānisma izveide sniedz vairākus ieguvumus gan no valsts, gan sabiedrības viedokļa. Proti, tā kā tieši valstij ir primārā atbildība par tādu noteikumu ieviešanu, kas pastiprina personu, kurām atņemta brīvība, aizsardzību, un valstij ir jāveic efektīvi pasākumi, lai novērstu spīdzināšanu un

nežēlīgu, necilvēcīgu vai pazemojošu apiešanos vai sodu jebkurā teritorijā, kas ir tās jurisdikcijā, tad tai šim nolūkam ir nepieciešams efektīvs mehānisms, un, ja Nacionālais preventīvais mehānisms veic savu darbu atbilstoši mandātam un godprātīgi, tad tā ir labākā iespēja, kā izpildīt šo valsts pienākumu.

No valsts viedokļa, Nacionālais preventīvais mehānisms ir “mazāk bīstams” valsts pārvaldes iestāžu autoritātei, jo problemātiskie jautājumi tiek atrisināti nacionālajā līmenī, ņemot vērā NPM pienākumu ziņot par saviem novērojumiem un sniegt rekomendācijas valdībai, kā arī paralēlo valdības pienākumu izvērtēt un ņemt vērā saņemto informāciju. Praksē tas nozīmē efektīvāku un ātrāku komunikāciju un iespēju rast risinājumus, nekā sadarbojoties ar starptautiskajiem uzraudzības mehānismiem.

Tā kā savā rīcībā esošo ietekmēšanas līdzekļu ziņā Nacionālie preventīvie mehānismi līdzinās Nacionālajām cilvēktiesību aizsardzības institūcijām, tie neuzliek naudas sodus, līdz ar to no izmaksu viedokļa valstij ir lētāk uzturēt NPM nekā regulāri izmaksāt kompensācijas sliktas apiešanās upuriem, kuri turklāt bieži vien par tādiem kļuvuši attiecīgo iestāžu nevērības dēļ, kas izskaidrojama ar pastāvīgas kontroles trūkumu.

Attiecībā uz Apakškomiteju, galvenais ieguvums ir iespēja izmantot tās zināšanas un pieredzi gan Nacionālā preventīvā mehānisma izveides procesā, gan arī vēlāk. Savā piektajā ikgadējā ziņojumā Apakškomiteja noteica, kāda būs tās sistēmai attiecībā uz reģionālajiem atbalsta punktiem un palīdzību NPM. Atbalsta punktu uzdevums ir atbalstīt Apakškomitejas iesaisti NPM izveidē un darbības veicināšanā konkrētā reģionā. 2012. gadā Apakškomiteja veica pirmās īsās atbalsta vizītes Nacionālo preventīvo mehānismu izveidei un darbībai (NPM atbalsta vizītes) uz Hondurasu, Moldovu un Senegālu. Ar ANO un Eiropas Padomes atbalstu ir tikušas rīkotas daudzas apmācības un viedokļu apmaiņas starp Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem, tā paaugstinot to profesionalitāti.

Sabiedrības ieguvums no Nacionālo preventīvo mehānismu darbības ir spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas apiešanās jautājuma izgaismošana, jo NPM darbība ir fokusēta tieši uz to. Nevajadzētu aizmirst, ka brīvības atņemšana tiek piemērota ne vien notiesātām personām un cilvēkiem, kas ir apcietināti un gaida tiesu (atceroties, ka apcietinājums ir drošības līdzeklis, proti, daži no šiem cilvēkiem tiks notiesāti, citi - attaisnoti), bet arī garīgi slimiem cilvēkiem, kas ir pret savu gribu ievietoti psihiatriskās ārstniecības iestādēs, nelegālajiem imigrantiem, kuri parasti nav izdarījuši nekādu noziegumu, kā arī citām

personām. Visās sabiedrībās eksistē aizspriedums, ka tie, kuriem ir atņemta brīvība, ir pelnījuši tikt sodīti ne vien ar brīvības atņemšanu, bet vēl bargāk, bieži vien aizmirstot, ka gan no juridiskā, gan ētiskā viedokļa viņiem ir tādas pašas tiesības netikt pakļautiem spīdzināšanai un nežēlīgai vai pazemojošai rīcībai kā tiem cilvēkiem, kuri atrodas brīvībā. Diemžēl risks tikt pakļautam šādai rīcībai, esot brīvības atņemšanas vietā, ir daudz augstāks nekā ārpus tās, jo ieslodzītās personas hierarhiski ir pilnībā pakļautas iestādēm un amatpersonām, kļūstot praktiski bezspēcīgas pret tām un esot ārpus sabiedrības redzamības. Papildprotokols ir praktisks risinājums, kā nodrošināt šo personu cilvēktiesības un cieņu, un Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem šajā ziņā ir izšķirošā loma, ņemot vērā, ka Apakškomitejas iespējas veikt monitoringa vizītes Dalībvalstīs joprojām ir vājas tās ierobežoto finanšu un cilvēkresursu dēļ.

Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem pēc sava mandāta brīvības atņemšanas vietas ir jāapmeklē bieži un regulāri, un tā ir NPM priekšrocība pret starptautiskajiem monitoringa mehānismiem tai ziņā, ka dod tiem iespēju ātrāk konstatēt un novērst problēmas. NPM regulārā klātbūtne brīvības atņemšanas vietās pati par sevi būtiski samazina iespējamās sliktās apiešanās risku un pārkāpumus.

Papildprotokols nenoteic, kādam konkrēti jābūt NPM modelim vai tā struktūrai. Katra valsts pieņem lēmumu, kā veidot NPM, atbilstoši savai institucionālajai sistēmai un nacionālajam kontekstam. 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 Ombudinstiūcijas (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.).

Pieredze Nacionālo preventīvo mehānismu darbības ziņā ir samērā neliela, un pagaidām nav iespējams pateikt, kurš no šiem veidiem darbojas visefektīvāk. Ir jāņem vērā, ka NPM ir jāstrādā tajā valstī, kur tas ir izveidots, līdz ar to tam ir dabiski jāiekļaujas esošajā valsts iestāžu sistēmās. Ņemot vērā sistēmu atšķirības, būtu bezcerīgi uztipt vienu konkrētu modeli visām valstīm, kuras ratificē Papildprotokolu. Taču jau tagad ir skaidrs, ka katram no šiem veidiem ir savi pozitīvie aspekti, tomēr katram līdzī nāk arī vairāki riski, kuri ir jāmin.

Viens no izplatītākajiem veidiem, kā izveidot Nacionālo preventīvo mehānismu, ir uzdot šo pienākumu esošai Nacionālajai cilvēktiesību aizsardzības institūcijai - Ombudam, Cilvēktiesību aizstāvim, Tiesībsargam vai citai šāda veida iestādei. No vienas puses, tas ir praktisks risinājums, kas ļauj ietaupīt administratīvos resursus, turpināt nodarbināt profesionāļus, kuri ir pildījuši līdzīgus uzdevumus līdz šim, saglabāt institucionālo atmiņu utt., - pastāv daudzi līdzīgi argumenti. Tomēr šāds ir kā loģisks veids, kā izveidot Nacionālo preventīvo mehānismu, ietver risku, ka Nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas darbinieki vienkārši turpina savu līdzšinējo darbību, tikai tagad vienlaikus gan kā, piemēram, Tiesībsarga, gan Nacionālā preventīvā mehānisma pārstāvji, bieži vien paši neesot īstā skaidrībā par savu identitāti un konkrētas vizītes laikā veicamo pienākumu raksturu: vai tie ir attiecināmi uz Nacionālā preventīvā mehānisma vai Nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas darbību. Vēl jo vairāk, NPM un Nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas darbības metodes ir pēc būtības pilnīgi dažādas: Nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas darbs ir lielākoties reaktīvs, kamēr NPM ir proaktīvi jāpilda preventīvā funkcija.

Ja Nacionālā preventīvā mehānisma uzdevums ir uzticēts Nacionālajai cilvēktiesību aizsardzības institūcijai, tas bieži vien noved pie situācijas, ka netiek nodrošināta NPM nepieciešamā profesionālā un citu veidu daudzveidība, jo tiek vienkārši turpināts izmantot Nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas esošos resursus. Arī NPM finansiālā neatkarība Nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas ietvaros nav droša, pat ja līdzekļi ir piešķirti tieši šim uzdevumam.

Pastāv arī kopējs aspekts, kas rada bažas: tas ir risks izveidot dažādus standartus attiecībā uz vieniem un tiem pašiem jautājumiem, pastāvot dažādiem monitoringa mehānismiem, kā Eiropas Padomes Spīdzināšanas novēršanas komitejai, Nacionālajiem preventīvajiem mehānismiem un Apakškomitejai. Katrā ziņā visiem spēkiem jāizvairās no tādu “vietējo standartu” rašanās, kas Dalībvalsts “vietējo īpatnību” dēļ atšķiras no starptautiskajiem standartiem spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas apiešanās novēršanas jomā.

Viens no NPM modeļiem, kas šobrīd tiek uzskatīts par vienu no potenciāli veiksmīgākajiem, profesionālās daudzveidības un neatkarības ziņā, ir tā sauktais “Ombuda+” modelis (Nacionālā Cilvēktiesību aizsardzības institūcija kopā ar uz līguma pamata piesaistītām nevalstiskām organizācijām vai ekspertiem, kam ir pieredze attiecīgās jomās).

Šā modeļa lielākā priekšrocība ir tā, ka brīvības atņemšanas vietas šādā veidā ir vairāk atvērtas sabiedrībai, vizīšu dalībnieku skatpunkti un profesionālā, kā arī personiskā pieredze ir dažāda, ļaujot skaidrāk un vispusīgāk saskatīt eksistējošās problēmas. Risks šādam modelim ir neviendabīgais sagatavotības līmenis starp valsts un dažādu nevalstisko organizāciju pārstāvjiem, kā arī atšķirīgie uzskati par dažādām parādībām.

Ir jāsecina, ka, lai efektīvi īstenotu Papildprotokolā ietvertās saistības, valstīm laikus, jau apsverot tā ratifikāciju, jāapdomā iespējas, kā tiks veidots Nacionālais preventīvais mehānisms, un tam ir jāatbilst minimālajām prasībām, kuras noteiktas Papildprotokolā:

- Nacionālajam preventīvajam mehānismam jābūt neatkarīgam (funkcionāli, personāliju ziņā un institucionāli);
- Nacionālajam preventīvajam mehānismam jābūt nodrošinātam ar atbilstošiem līdzekļiem (finanšu, loģistikas, cilvēkresursiem u.c.);
- lai spētu izpildīt savu mandātu, Nacionālajam preventīvajam mehānismam jāpieņem nepieciešamajām zināšanām, pieredzei un daudzveidībai;
- Nacionālajam preventīvajam mehānismam jābūt attiecīgām pilnvarām un garantijām, it īpaši - brīvai pieejai visām brīvības atņemšanas vietām, informācijai un personām;
- Nacionālajam preventīvajam mehānismam jābūt privilēģijām un imunitātei (piemēram, aizsardzībai pret sankcijām, tiesībām neizpaust informāciju u.c.).

Nacionālais preventīvais mehānisms var tikt izveidots gan pirms, gan pēc Papildprotokola ratifikācijas. Viens no ieteikumiem, kā izvēlēties piemērotāko un efektīvāko Nacionālā preventīvā mehānisma veidu, ir rīkot konsultācijas nacionālā mērogā, iesaistot publiskās, ietverošās un atklātās diskusijās visas attiecīgās puses: gan valsts institūcijas, gan nevalstiskās organizācijas, gan plašāku sabiedrību.