



Zalecenie nr 1

Formułowanie skutecznych rekomendacji

Od czasu utworzenia w 1977 r. Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT) propaguje regularne i niezależne monitorowanie miejsc pozbawienia wolności jako skuteczny sposób zapobiegania torturom, niewłaściwemu traktowaniu oraz łamaniu praw człowieka. Dzięki nowemu cyklowi zaleceń praktycy na szczeblu krajowym i międzynarodowym we wszystkich państwach świata uzyskują dostęp do pionierskiej analizy badawczej APT i informacji dotyczących najlepszych praktyk stosowanych w tej dziedzinie.

Zachęcamy do nadsyłania na adres: apt@apt.ch komentarzy, uwag i sugestii dotyczących prezentowanego cyklu publikacji.

Listopad 2008

Oryginalna wersja została opublikowana przez APT w
2008 r.

Oryginalny tytuł: Detention Monitoring Briefings: Making Effective Recommendations.

COPYRIGHT 2008, APT

Odpowiedzialność za tłumaczenie na język polski: Krajowy Mechanizm Prewencji
w Polsce

Tłumaczenie zostało wykonane w ramach „Europejskiego Projektu KMP” i ufundowane przez Wspólny Program Rady Europy/Komisji Europejskiej „Utworzenie aktywnej sieci krajowych mechanizmów przeciw torturom, działalność sieci partnerskiej współpracy Peer-to-Peer”, współfinansowany przez Fundusz Powierniczy na Rzecz Praw Człowieka.

Council of Europe
Conseil de l'Europe



European Union
Union européenne

Formułowanie skutecznych rekomendacji

1. Wprowadzenie

Sporządzanie raportów i formułowanie rekomendacji wymaga specjalnych umiejętności. Zważywszy na stopień skomplikowania zagadnień, które mogą początkowo wydawać się prostym zadaniem, praktyczne wytyczne są użyteczne i nawet doświadczeni autorzy rekomendacji i wizytatorzy mogą skorzystać, jeśli zastanowią się nad swoimi praktykami w świetle specjalistycznych wytycznych.

Niniejsze zalecenia przeznaczone są do lektury i stosowania przez osoby sporządzające rekomendacje w ramach cyklu monitorowania miejsc pozbawienia wolności. W szczególności zaś służyć mają jako ramy dla zbiorczej lub indywidualnej analizy oraz dla przeglądu wstępnego projektu rekomendacji przed ich opublikowaniem.

Chociaż kontekst polityczny, prawny, społeczny, kulturowy i językowy w danym kraju będzie miał wpływ na sposób wyrażenia rekomendacji, przedstawiony poniżej model *Double-SMART* (podwójne SMART) definiuje kryteria, które mogą być systematycznie stosowane w celu formułowania jak najbardziej skutecznych i użytecznych rekomendacji.

2. Cel rekomendacji

Formułowanie rekomendacji stanowi fundamentalną część cyklu monitorowania. Poświęcenie odpowiedniej ilości czasu na ich sporządzenie jest konieczne z kilku powodów:

- bez rekomendacji, raport ma ograniczone szanse na spowodowanie zmian;
- rekomendacje są zwykle najbardziej wnikliwie czytana częścią raportu z monitorowania miejsc pozbawienia wolności
- są one wynikiem wielodyscyplinarnej analizy eksperckiej przeprowadzonej przez organ monitorujący;
- definiują one i priorytetyzują działania, które należy podjąć w celu lepszego przestrzegania praw człowieka w sytuacjach pozbawienia wolności;
- powinny wносить konstruktywny wkład w rozwiązywanie problemów na szczeblu krajowym oraz zapewniać strukturalne ramy dla dialogu z władzami;
- powinny stanowić podstawę okresowej oceny i działań pokontrolnych podejmowanych przez organy monitorujące i same władze.

3. Model rekomendacji „podwójne SMART”

Jakość i użyteczność rekomendacji dotyczących monitorowania miejsc pozbawienia wolności można ocenić na tle następujących dziesięciu wzajemnie powiązanych i wspierających się kryteriów:

☞ Konkretna	(ang. <i>Specific</i>)
☞ Mierzalna	(ang. <i>Measurable</i>)
☞ Osiągalna	(ang. <i>Achievable</i>)
☞ Nakierowana na rezultaty	(ang. <i>Results-oriented</i>)
☞ Określona w czasie	(ang. <i>Time-bound</i>)
+	
☞ Sugerująca rozwiązanie	(ang. <i>Solution-suggestive</i>)
☞ Mająca na uwadze priorytety, kolejność działań i ryzyko	(ang. <i>Mindful of prioritisation, sequencing & risks</i>)
☞ Dobrze uzasadniona	(ang. <i>Argued</i>)
☞ Odpowiadająca na źródłowe przyczyny	(ang. <i>Root-cause responsive</i>)
☞ Kierowana do konkretnego odbiorcy	(ang. <i>Targeted</i>)

4. Analiza poszczególnych kryteriów

Każde kryterium zostało poniżej poddane analizie oraz wzbogacone o pytania sprawdzające i rozważania stanowiące wytyczne do zapewnienia zgodności z danym kryterium. Oczekuje się, iż poddając rekomendacje pod rozwagę w odniesieniu do kryteriów podwójnego SMART, organizacje monitorujące mogą poczuć się zobligowane również do zweryfikowania treści własnego raportu. Może to jedynie zwiększyć spójność całego procesu monitorowania. Chociaż rekomendacje mogą nie spełniać wszystkich kryteriów, zapewnianie maksymalnej zgodności z nimi istotnie wzmocni rekomendacje.

Konkretna

Każda rekomendacja powinna dotyczyć tylko jednego konkretnego zagadnienia. W każdej z nich mogą być również zaproponowane jedno lub więcej konkretnych działań, ale powinny one być jasno określone i rozdzielone punktami lub ponumerowane. Pomoże to władzom zrozumieć i wdrożyć rekomendacje, a także ułatwi organowi monitorującemu podjęcie działań pokontrolnych. Zważywszy na mało konkretny charakter ogólnego stwierdzenia przypominającego władzom o ich zobowiązaniu do dostosowywania warunków pozbawienia wolności do wymogów międzynarodowych norm oraz gwarantowania praw osób pozbawionych wolności, może ono pożytecznie spełniać swoją funkcję umieszczone w treści wprowadzającego paragrafu przed rekomendacjami.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy rekomendacja dotyczy tylko jednego konkretnego problemu lub zagadnienia?
- ✓ Czy poszczególne działania są w przejrzysty sposób wyróżnione w treści rekomendacji?
- ✓ Czy wszystkie proponowane działania bezpośrednio związane są z przedmiotem rekomendacji?

Mierzalna

W przyszłości władze i organizacje monitorujące powinny być w stanie jednoznacznie ocenić, czy dana rekomendacja została wdrożona i w jakim stopniu. Rekomendacja powinna być skonstruowana w sposób maksymalnie ułatwiający taką ocenę. Raport towarzyszący rekomendacjom powinien jako taki nakreślać bieżące nasilenie problemu, stanowiąc zawsze, gdy tylko jest to możliwe, punkt wyjścia lub fotograficzny obraz do porównania z sytuacją w przyszłości. Należy poświęcić uwagę zaletom i wadom stosowania danego procesu lub rezultatu oraz jakościowym lub ilościowym wskaźnikom.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy główna część raportu w przejrzysty sposób ukazuje bieżącą sytuację?
- ✓ Czy raport lub rekomendacja zawierają lub sugerują wskaźnik użyteczny w działaniach pokontrolnych?
- ✓ Czy inny lub zmodyfikowany wskaźnik byłby łatwiejszy do weryfikacji w przyszłości?
- ✓ W jakim zakresie dowody dostarczone przez dany wskaźnik będą niezbitę?

Osiągalna

Każda rekomendacja powinna być wykonalna w warunkach operacyjnych. Niemniej kryterium to nie dotyczy rozważań nad dostępnością środków finansowych. Ponieważ rekomendacje oparte są na normach międzynarodowych, powinny zwracać uwagę na to, co należy w granicach zdrowego rozsądku wykonać. Państwo odpowiada za znalezienie i przyznanie niezbędnych do realizacji zasobów. Należy poddać pod rozagę alternatywne lub dodatkowe działania, które mogłyby ułatwić osiągnięcie pożądaných rezultatów lub je wzmocnić.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy wdrożenie danej rekomendacji jest możliwe z praktycznego punktu widzenia?
- ✓ Czy istnieją alternatywne lub uzupełniające działania, które można by rekomendować?
- ✓ Które opcje spotkają się z możliwie najmniejszym oporem w odpowiedzi na daną sytuację?

Nakierowana na rezultaty

Opis i analiza problemu powinny stanowić główną część raportu, a nie rekomendacji. Działania sugerowane w rekomendacji powinny prowadzić do osiągnięcia konkretnego rezultatu lub stanu rzeczy. Pożądana sytuacja może domyślnie wynikać z treści rekomendacji lub być w niej w konkretny sposób zdefiniowana.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy rekomendacja zawiera informacje lub analizy, które powinny znaleźć się w głównej części raportu?
- ✓ Czy rekomendacja identyfikuje stan rzeczy pożądaný w przyszłości i/lub konkretne działania prowadzące w tym kierunku, a nie zaledwie opisuje problem i wzywa do wprowadzenia zmian?

Określona w czasie

Ustalenie realistycznych ram czasowych wdrożenia pomaga władzom w priorytetyzacji ich odpowiedzi, zwiększając presję na działanie i zwiększając rozliczalność. Harmonogram może być wyrażony w kategoriach miesięcy, lat lub „natychmiastowej” realizacji. Alternatywnie, można korzystać z krótko-, średnio- lub długoterminowych terminów realizacji, ale powinna temu towarzyszyć obustronna jasność w odniesieniu do znaczenia tych terminów w liczbach.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy rekomendacja identyfikuje termin rozpoczęcia i/lub zakończenia jej wdrożenia?
- ✓ Czy ramy czasowe są wystarczająco krótkie, aby wywierać presję na wprowadzanie zmian, ale i wystarczająco długie, aby uwzględniać rzeczywiste wymogi czasowe wdrożenia?

Sugerująca rozwiązanie

Rekomendacje, które po prostu wzywają do „zmian” lub „ulepszeń”, będą wymagały od władz dalszych analiz, zanim rozwiązanie zostanie zidentyfikowane, a co dopiero wdrożone. Istotnie obniża to strategiczne możliwości osiągnięcia konkretnych rezultatów. Wielodyscyplinarny zespół monitorujący wykorzystuje fachową wiedzę, umiejętności analityczne i inne swoich członków do zbadania konkretnego zagadnienia pozbawienia wolności i powinien, w miarę możliwości, próbować nie tylko identyfikować problemy, ale i proponować możliwe rozwiązania. Rekomendowane działania powinny być konkretne i związane, ale powinny zawierać istotne szczegóły techniczne, aby zapobiec niewłaściwemu wdrożeniu.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy w toku analizy wskazano konkretne działania, które powinny pomóc przezwyciężyć zidentyfikowany problem?
- ✓ Czy zostały one zawarte w rekomendacji?
- ✓ Czy konieczne jest zawarcie elementów technicznych lub zmiana sformułowania w celu zapobieżenia niewłaściwej interpretacji lub błędom we wdrożeniu?

Mająca na uwadze priorytety, kolejność działań i ryzyko

Organy monitorujące mogą zidentyfikować wiele zagadnień wymagających podjęcia działań. Ponieważ prewencyjny monitoring jest procesem ciągłym, zachowanie w rezerwie mniej naglących rekomendacji może okazać się użyteczne, umożliwiając wdrażającym rekomendacje władzom skupienie się na tych bardziej pilnych. Po drugie, niektóre rekomendacje mogą odnieść większy sukces, jeśli pojawią się w późniejszych raportach, kiedy już zostały wdrożone inne rekomendacje. Po trzecie, wizytatorzy muszą również poddać analizie ryzyko, które może wynikać z wdrożenia i dotyczyć negatywnego wpływu na poszanowanie praw człowieka należnych osobom pozbawionym wolności lub innym. Nieprzewidziane negatywne konsekwencje wdrożenia zdyskredytują zarówno inicjatywę prewencyjnego monitoringu, jak i władze wdrażające rekomendacje.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy niektóre rekomendacje w raporcie są na tyle ważne, że powinny zostać umieszczone wyżej na liście?

- ✓ Czy lepiej byłoby pominąć niektóre rekomendacje, aby pozwolić władzom skoncentrować wysiłki na mniejszej liczbie pilniejszych rekomendacji?
- ✓ Czy wdrożenie niektórych rekomendacji jest uzależnione od wcześniejszego wdrożenia innych?
- ✓ Czy wdrożenie któregoś z konkretnych działań może mieć negatywny wpływ na poszanowanie praw człowieka?

Dobrze uzasadniona

Rekomendacje powinny być oparte na wysokiej jakości obiektywnym materiale dowodowym i analizach, zebranych podczas cyklu monitorowania i usystematyzowanych w głównej części raportu. Stosowne międzynarodowe i krajowe normy prawne oraz fachowa (np. z zakresu medycyny, psychologii, zarządzania miejscem pozbawienia wolności, pracy społecznej, itd.) wiedza i najlepsze praktyki, które uzupełniają treść rekomendacji, powinny być jasno opisane i zastosowane. Taka argumentacja daje wiarygodność i pomaga organom monitorującym bronić swojego stanowiska. Należy pamiętać, że międzynarodowe normy są normami wyznaczającymi poziom minimalny, który może być podwyższony w rekomendacjach, jeśli organizacja monitorująca uzna to za zasadne z uwagi na prawa człowieka, fachową wiedzę, najlepszą praktykę lub z innych istotnych powodów.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy problem, na który odpowiedzią jest rekomendacja, jest w jasny sposób zidentyfikowany w głównej części raportu?
- ✓ Czy taka analiza oparta jest na obiektywnym, zweryfikowanym materiale dowodowym wysokiej jakości?
- ✓ Czy analiza wskazuje adekwatne uzasadnienie danej rekomendacji w przepisach prawa, wiedzy fachowej i najlepszej praktyce?
- ✓ Czy analiza logicznie i przekonująco prowadzi do związanej z nią rekomendacji?

Odpowiadająca na źródłowe przyczyny

Monitoring powinien poszukiwać źródeł problemów lub systemów i procesów, które należy wprowadzić lub zmodyfikować w celu zmniejszenia ryzyka. Rekomendacje jako rezultat monitoringu powinny być nakierowane na takie aspekty, a nie na symptomy. Wymaga to zarówno sumiennej weryfikacji faktów, jak i ponownego przeprowadzenia krytycznej analizy. Jeżeli identyfikacja źródłowych przyczyn lub czynników zmniejszających ryzyko nie jest możliwa, należy rozważyć etapowe wdrażanie działań, które sprzyjają usprawnieniom, oraz kolejne analizy proponowane w miarę upływu czasu w serii raportów.

Punkty kontrolne:

- ✓ Czy główna część raportu zawiera opis symptomów problemu (tj. materiał dowodowy)?
- ✓ Czy w analizie wskazano przyczyny?
- ✓ Czy działania proponowane w rekomendacji nakierowane są bezpośrednio na przyczyny, czy też raczej na symptomy?
- ✓ Jeśli źródłowa przyczyna nie została zidentyfikowana, czy możliwe jest zastosowanie „przyrostowego” podejścia?

Kierowana do konkretnego odbiorcy

„Rządu” lub „państwa” nie należy traktować jako monolitycznego podmiotu. Należy poprawnie zidentyfikować konkretnych wykonawców/instytucje, które mogą zgodnie z prawem i w praktyczny sposób wdrożyć rekomendację. Pomoże to władzy w przydzielaniu odpowiedzialności, zwiększy skuteczność rozliczeń i ułatwi działania pokontrolne wizytatorom i szerszej części opinii publicznej. Jednakże równocześnie wizytatorzy powinni być świadomi protokołu instytucjonalnego i powinni zapewnić adekwatne przestrzeganie hierarchii zarówno w samych rekomendacjach, jak i podczas przedstawiania raportu. Niektóre raporty zawierają rekomendacje grupowane ze względu na sektor, który jest ich adresatem (np. organy sądowe, system penitencjarny, ministerstwo spraw wewnętrznych).

Punkty kontrolne:

- ✓ Jacy konkretni wykonawcy w hierarchii organizacyjnej powinni dysponować najlepszą zdolnością do wdrożenia rekomendacji w praktyce?
- ✓ Czy istnieje organ władzy wyższego szczebla, który będzie musiał udzielić upoważnienia, zlecić działania lub odegrać istotną rolę we wdrożeniu rekomendacji?
- ✓ Których wykonawców wdrażających rekomendacje lub których organów, do jakich wykonawcy należą, należy wyraźnie powiązać z rekomendacją ze strategicznego punktu widzenia?
- ✓ Czy pogrupowanie rekomendacji ze względu na sektor, który jest ich adresatem, zwiększy lub zmniejszy wpływ rekomendacji?

5. Stosowanie „podwójnego SMART” w praktyce

Zastanów się nad odpowiedziami na cztery pytania w odniesieniu do trzech połączonych w parę rekomendacji poniżej:

1. Które kryteria „podwójnego SMART” nie są spełnione w pierwszej wersji w każdej z par?
2. Które kryteria zostały uwzględnione w formułowaniu drugiej wersji?
3. Które kryteria nie zostały uwzględnione i dlaczego?
4. Jak w inny sposób można ulepszyć te rekomendacje?

Przykład 1

- ➔ W ciągu miesiąca Sekretarz stanu ds. polityki społecznej powinien zająć się zagadnieniem podatności młodocianych na naruszenie nietykalności cielesnej podczas ich przewożenia oraz w czasie długotrwałego transportu lub transportu wykonywanego w późnych godzinach do obiektów sądowych i z powrotem lub między ośrodkami resocjalizacyjnymi.
- ➔ Minister Sprawiedliwości, Sekretarz stanu ds. polityki społecznej, Dyrektor Systemu Penitencjarnego oraz Komendant Główny Policji powinni opracować w ciągu przyszłego roku na poziomie strategicznym i operacyjnym politykę dotyczącą przewożenia młodocianych w celu zapewnienia, że:
 - młodociani nie są przewożeni w pojazdach razem z dorosłymi,
 - przynajmniej jedna funkcjonariuszka jest zawsze obecna podczas przewożenia młodocianych płci żeńskiej,
 - adekwatnie do potrzeb zapewniana jest żywność, napoje i możliwość zaspokojenia potrzeb fizjologicznych w podróżach trwających dłużej niż cztery godziny,
 - wszyscy młodociani mają możliwość wizyty u pielęgniarki lub lekarza po przybyciu na miejsce,
 - dane we wszystkich rejestrach transportu są uzupełnione i kompletne.

Przykład 2

- Władze powinny ograniczyć liczne przypadki nadużywania siły fizycznej w miejscach pozbawienia wolności.
- Dyrektor każdego więzienia powinien zapewnić do końca bieżącego roku, iż wszystkie przypadki użycia przez personel siły fizycznej będą zapisywane w jednym, przeznaczonym do tego celu rejestrze, który powinien zawierać imię i nazwisko członka personelu rejestrującego zdarzenie; czas i datę zdarzenia; imiona, nazwiska i stanowiska personelu zaangażowanego w zdarzenie i innych obecnych członków personelu; imiona i nazwiska zaangażowanych osób pozbawionych wolności; szczegółowy opis zdarzenia, zawierający powody użycia siły fizycznej; sprzęt wykorzystany podczas zdarzenia; podpis oficera nadzoru, który dokonał przeglądu zdarzenia.

Przykład 3

- Zredukować liczbę przypadków nieuzasadnionego podawania pacjentom leków psychotropowych, co jest formą stosowania przymusu.
- Dyrekcja szpitala powinna w ciągu dwunastu miesięcy zapewnić, że leki psychotropowe wydawane są zgodnie z odpowiednimi normami medycznymi, etycznymi i prawnymi, podejmując m.in. następujące działania:
 - opracowanie przejrzystych wytycznych dotyczących stosowania tego typu leków;
 - zapewnienie, że wyłącznie wykwalifikowany i specjalnie przeszkolony personel medyczny może podawać takie leki;
 - wdrożenie regularnego i wielodyscyplinarnego systemu przeglądu.

6. Podsumowanie

Celem rekomendacji powinno być przedstawienie konkretnych sposobów rozwiązywania problemów dotyczących łamania praw człowieka w miejscach pozbawienia wolności. Rekomendacje powinny również mieć charakter bezdyskusyjny z punktu widzenia przyszłego podmiotu wdrażającego. Model „podwójne SMART” zapewnia odpowiednie ramy dla krytycznej oceny projektu rekomendacji z myślą o osiągnięciu tych celów.

Decydując się na ostateczny kształt rekomendacji, organ monitorujący powinien rozważyć, czy konieczne jest zweryfikowanie jego planowanej strategii opublikowania raportu i podjęcia działań pokontrolnych. Sposób sformułowania raportu z monitoringu miejsc pozbawienia wolności wraz z towarzyszącymi mu rekomendacjami to kolejny ważny sprawdzian w cyklu monitorowania miejsc pozbawienia wolności.

