



الوثيقة الإعلامية رقم 1

تقديم توصيات فعالة

تعمل جمعية الوقاية من التعذيب (APT)، منذ تأسيسها في عام 1977، على تعزيز المراقبة المنتظمة والمستقلة لأماكن الاحتجاز كوسيلة فعالة لمنع التعذيب وسوء المعاملة وغيرهما من انتهاكات حقوق الإنسان. والهدف من هذه السلسلة الجديدة من الوثائق الإعلامية إتاحة البحوث والتحليلات الرائدة لجمعية الوقاية من التعذيب وأفضل ممارسات نظرائها للعاملين في هذا المجال على الصعيدين الوطني والدولي في شتى أنحاء العالم.

نرحب بأي آراء أو تعليقات أو اقتراحات حول محتوى هذه السلسلة ونرجو إرسالها إلى apt@apt.ch.

نوفمبر/تشرين الثاني 2008

تقديم توصيات فعالة

1. مقدمة

لا شك أن كتابة التقارير والتوصيات تتطلب مهارات معينة. ونظراً للتعقيدات المرتبطة بهذه المهمة التي قد تبدو في البداية بسيطة، فمن المفيد تقديم توجيهات عملية، بل يمكن حتى للمراقبين وواضعي التوصيات المخنكين الاستفادة من مراجعة ممارساتهم الخاصة في ضوء المبادئ التوجيهية المتخصصة.

لقد صمّمت هذه الورقة لتتم قراءتها وتطبيقها من قبل أي شخص يقوم بصياغة توصيات كجزء من دورة مراقبة الاحتجاز. والهدف الرئيسي منها هو استخدامها كإطار لتحليل ومراجعة مسودة التوصيات، سواء جماعياً أو فردياً، قبل نشرها.

في حين أن للسياق السياسي والقانوني والاجتماعي والثقافي واللغوي في أي بلد انعكاسات على طرق صياغة التوصيات، إلا أن نموذج الـ **Double-SMART** المعروض أدناه يحدد المعايير التي يمكن تطبيقها بصورة منهجية للخروج بتوصيات فعالة ومفيدة قدر الإمكان.

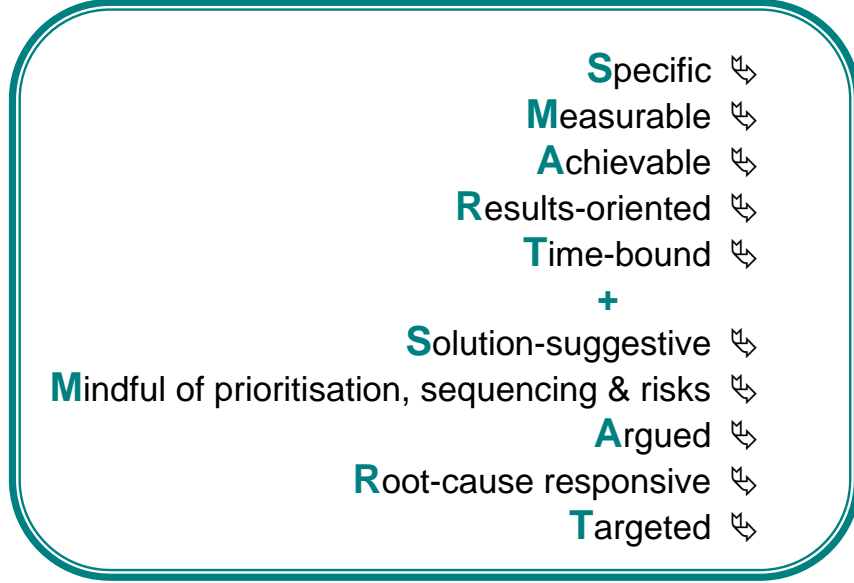
2. الغرض من تقديم التوصيات

يشكل تقديم التوصيات جزءاً أساسياً من دورة المراقبة. لذا، فمن الضروري تخصيص الوقت الكافي لصياغتها، وذلك لعدة أسباب هي:

- في ظل غياب التوصيات، تقل فرص أي تقرير في تحقيق التغيير المنشود؛
- غالباً ما تشكل التوصيات الجزء الأكثر قراءةً من تقارير مراقبة الاحتجاز؛
- تبنّي التوصيات عن التحليل الذي تجريه هيئة المراقبة من خلال خبراء متعددي الاختصاصات؛
- تحدد التوصيات الإجراءات الواجب اتخاذها لتعزيز احترام حقوق الإنسان في حالات الحرمان من الحرية وتعطيها الأولوية؛
- ينبغي أن تساهم التوصيات مساهمةً بناءةً في حل المشاكل الوطنية وفي توفير إطار منظم للحوار مع السلطات؛
- ينبغي أن تشكل التوصيات أساساً لإجراء عمليات التقييم والمتابعة الدورية سواء من جانب هيئات المراقبة أو السلطات نفسها.

1) نموذج الـ Double-SMART لتقييم التوصيات

يمكن تقييم جودة التوصيات المتعلقة بمراقبة الاحتجاز وفائدتها وفقاً لهذه المعايير العشرة المترابطة والتي تعزز بعضها البعض:



2) النظر في كل معيار من هذه المعايير

ثمّة تحليل أدناه لكل معيار من هذه المعايير ويليه بعض الأسئلة والاعتبارات الخاصة بالفحص الذاتي التي تعد بمثابة إرشادات لضمان الالتزام بكل معيار. ومن المتوقع لهيئات المراقبة، عند نظرها في التوصيات وفقاً لمعايير الـ *Double-SMART*، أن تجد نفسها مضطرة لمراجعة مضمون تقاريرها أيضاً. من شأن ذلك أن يعزز تماسك عملية المراقبة في مجملها. وعلى الرغم من أن التوصيات قد لا تستوفي جميع المعايير، إلا أنّها ستكون أقوى بكثير في حال تحقيق أقصى قدر من الالتزام.

محددة (Specific)

ينبغي لكل توصية أن تتناول قضية واحدة محددة لا غير. كما يجوز لكل منها أن تقترح إجراءً محدداً أو أكثر وإن كان ينبغي تحديد هذه الإجراءات بوضوح والفصل بين كل منها باستخدام النقاط المختصرة أو المرقمة. من شأن ذلك مساعدة السلطات على فهم التوصيات وتنفيذها، فضلاً عن تسهيل عملية المتابعة من جانب هيئة المراقبة. ومن المفيد صياغة بيان عام لتذكير السلطات بواجبها في ما يتعلق بمجمل ظروف الاحتجاز متوافقة مع المعايير الدولية وضمان حقوق الأشخاص المحرومين من حريتهم وإدراج هذا البيان في فقرة تمهيدية تسبق عرض التوصيات.

نقاط الفحص:

- ✓ هل تتناول التوصية مشكلة أو قضية واحدة محددة لا غير؟
- ✓ هل هناك تمييز واضح بين الإجراءات الفردية المقترحة في التوصية؟
- ✓ هل ترتبط جميع الإجراءات المقترحة ارتباطاً مباشراً بموضوع التوصية؟

قابلة للقياس (Measurable)

يجب أن تتمكن السلطات ومنظمة (منظمات) المراقبة في المستقبل - على نحو لا ليس فيه - من تقييم ما إذا كانت التوصية قد نُفذت أم لا وإلى أي مدى تم ذلك. وينبغي إعداد هذه التوصية بطريقة تسمح بإجراء هذا التقييم بأكبر قدر ممكن من السهولة. وعليه، فإن التقرير المصاحب للتوصيات يجب أن يقدم لمحة عن المستوى الحالي للمشكلة، بما يتيح إنشاء خط أساس أو تكوين صورة سريعة من أجل إجراء المقارنات في المستقبل كلما كان ذلك ممكناً. كما ينبغي إيلاء الاهتمام لإيجابيات وسلبيات استخدام مؤشرات العمليات أو النواتج والمؤشرات النوعية أو الكمية.

نقاط الفحص:

- ✓ هل يتضمن نص التقرير قراءة واضحة للوضع الراهن؟
- ✓ هل يحتوي التقرير أو التوصية على مؤشر للمتابعة أو ما يشير إليه ضمناً؟
- ✓ هل من الأفضل تغيير أو تعديل المؤشر ليسهل التحقق منه في المستقبل؟
- ✓ إلى أي مدى تكون الأدلة التي يقدمها المؤشر دامغة؟

قابلة للتحقيق (Achievable)

ينبغي لكل توصية من التوصيات المقدمة أن تكون مجدية من الناحية التشغيلية. بيد أن هذا المعيار لا يتناول مسألة توافر الموارد المالية. لذا ينبغي للتوصيات، كونها تستند إلى المعايير الدولية، تسليط الضوء على ما يعين القيام به في حدود المعقول. وتقع على الدولة مسؤولية إيجاد وتخصيص الموارد اللازمة للقيام بذلك. كما يجب النظر في إجراءات بديلة أو إضافية قد تؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة بسهولة أكبر أو إلى تعزيز النتائج.

نقاط الفحص:

- ✓ هل يُعتبر تنفيذ هذه التوصية ممكناً من الناحية العملية؟
- ✓ هل هناك إجراءات بديلة أو تكميلية يمكن التوصية بها؟
- ✓ ما هي الخيارات التي ستلقى أقل قدر من المقاومة عند معالجة الوضع؟

موجهة نحو تحقيق النتائج (Results-oriented)

يجب وضع وصف المشكلة وتحليلها في صلب النص الرئيسي للتقرير، لا في التوصية. ويجب أن تكون الإجراءات المقترحة في التوصية مصممة بحيث تؤدي إلى نتيجة أو حالة ملموسة. قد يندرج هذا الوضع المنشود ضمناً أو صراحةً في التوصية.

نقاط الفحص:

- ✓ هل تحتوي التوصية على معلومات أو تحليلات يجب إدراجها في النص الرئيسي للتقرير؟
- ✓ هل تحدد التوصية الوضع المنشود في المستقبل و/أو الإجراءات الملموسة الواجب اتخاذها لتحقيق هذه الغاية أم أنها تقتصر على وصف المشكلة والدعوة إلى التغيير؟

محددة زمنياً (Time-bound)

إن تحديد إطار زمني واقعي للتنفيذ يساعد السلطات على إعطاء الأولوية للاستجابة، كما أنه يزيد الضغط من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة ويعزز المساءلة. ويمكن التعبير عن الزمن بالشهور أو بالسنوات أو بتحديد أن يكون التنفيذ "فورياً". يجوز أيضاً بدلاً من ذلك استخدام إطار قصير ومتوسط وطويل الأجل، وإن كان ينبغي توضيح ما يدل عليه كل إطار من الناحية العددية.

نقاط الفحص:

- ✓ هل تحدد التوصية متى يجب البدء في التنفيذ و/أو الانتهاء منه؟
- ✓ هل الإطار الزمني قصير بما فيه الكفاية ليشكل وسيلة ضغط من أجل التغيير، وفي الوقت نفسه طويل بما فيه الكفاية ليأخذ بعين الاعتبار المتطلبات الزمنية الحقيقية اللازمة للتنفيذ؟

مقترحة للحلول (Solution-suggestive)

إن التوصيات التي تقتصر على الدعوة إلى "التغيير" أو "تحسين الأوضاع" تتطلب من السلطات مزيداً من الدراسة قبل التوصل إلى حل، ناهيك عن تنفيذه. وهو ما يقلل بشكل كبير من الاحتمالات الاستراتيجية لتحقيق نتائج ملموسة. ولأن فريق المراقبة المتعدد التخصصات يستفيد من خبرات أعضائه الفنية والتحليلية وغيرها في قضية الاحتجاز تحديداً، فإن عليه - كلما كان ذلك ممكناً - عدم السعي إلى تحديد المشاكل فحسب وإنما أيضاً اقتراح حلول موثوقة لها. ينبغي أن تكون الإجراءات الموصى بها ملموسة وموجزة ولكن في الوقت نفسه أن تشمل التفاصيل التقنية ذات الصلة لتجنب سوء تنفيذها.

نقاط الفحص:

- ✓ هل حدد التحليل إجراءات ملموسة من شأنها أن تساعد على مواجهة المشكلة التي تم تحديدها؟
- ✓ هل هي مشمولة في التوصية؟
- ✓ هل هناك حاجة لإدراج عناصر تقنية أو لتغيير الصيغة لتجنب سوء التفسير أو التنفيذ؟

مراعية لترتيب الأولويات وتسلسل التوصيات والمخاطر (Mindful of prioritisation, sequencing and risks)

قد تحدد هيئات المراقبة العديد من القضايا التي تتطلب اتخاذ إجراءات. ولأن المراقبة الوقائية عملية مستمرة، فإن تأجيل التوصيات الأقل إلحاحاً قد يكون مفيداً في تمكين السلطات المنفذة من التركيز على التوصيات الأكثر إلحاحاً. ثانياً، قد يكون من الأكثر فعالية تقديم بعض التوصيات في تقارير لاحقة وتنفيذ البعض الآخر منها في وقت مبكر. ثالثاً يتعين على المراقبين أيضاً تحليل المخاطر التي قد تنشأ عن التنفيذ من حيث التأثير سلباً على تمتع الأشخاص المحرومين من حريتهم أو غيرهم بحقوقهم الإنسانية، إذ تؤدي العواقب السلبية غير المتوقعة لعملية التنفيذ إلى زعزعة الثقة في كل من مبادرة المراقبة الوقائية والسلطات المنفذة.

نقاط الفحص:

- ✓ هل بعض التوصيات الواردة في التقرير مهمة إلى درجة تجعلها أولى بتصدر القائمة؟
- ✓ هل من الأفضل حذف بعض التوصيات حتى يتاح للسلطات التركيز على عدد أقل من التوصيات الأكثر إلحاحاً؟

- ✓ هل يعتمد تنفيذ بعض التوصيات على تنفيذ توصيات أخرى أولاً؟
- ✓ هل يمكن أن يكون لتنفيذ إجراءات محددة تأثير سلبي على التمتع بحقوق الإنسان؟

قائمة على الحجة (Argued)

يجب أن تستند التوصيات إلى أدلة وتحليلات موضوعية وعالية الجودة جُمعت خلال دورة المراقبة وأدرجت في نص التقرير. وينبغي تحديد المعايير القانونية الدولية والوطنية ذات الصلة والخبرات المهنية (في مجالات معينة مثل الطب والصحة النفسية وإدارة الاحتجاز والعمل الاجتماعي، إلخ) وأفضل الممارسات المكتملة لمضمون التوصيات وتطبيقها بوضوح، إذ تضفي هذه الحجة مصداقية على التوصيات وتساعد هيئات المراقبة في الدفاع عن موقفها. ينبغي التذكير بأن المعايير الدولية هي المعايير الدنيا ويمكن تجاوزها في التوصيات إذا رأت المنظمة أن لذلك ما يبرره استناداً إلى أسباب تتعلق بحقوق الإنسان أو أفضل الممارسات أو أسباب مهنية أو غيرها من الأسباب ذات الصلة.

نقاط الفحص:

- ✓ هل المشكلة التي تناولها التوصية محدّدة بوضوح في النص الرئيسي للتقرير؟
- ✓ هل يستند هذا التحليل إلى أدلة موضوعية ومثبتة وذات جودة؟
- ✓ هل يحدد التحليل المبررات القانونية والمهنية والمتعلقة بأفضل الممارسات لوضع التوصية؟
- ✓ هل يؤدي التحليل بشكل منطقي ومقنع إلى التوصية ذات الصلة؟

محددة للأسباب الجذرية (Root-cause responsive)

يجب أن تسعى المراقبة إلى تحديد الأسباب الجذرية للمشاكل أو النظم والعمليات الواجب تطبيقها أو تعديلها لتقليل عوامل الخطر. لذلك، ينبغي تركيز التوصيات على هذه الجوانب لا على الأعراض، وهو ما يتطلب التدقيق المستمر فضلاً عن إعادة التحليلات الحاسمة. وعندما يتعذر تحديد الأسباب الجذرية أو عوامل تقليل المخاطر، ينبغي النظر في طرح إجراءات تدريجية تسهل إدخال التحسينات وإجراء المزيد من التحليلات ضمن سلسلة من التقارير تصدر على فترات زمنية متباعدة.

نقاط الفحص:

- ✓ هل يضع النص الرئيسي للتقرير يده على أعراض المشكلة (أي الأدلة)؟
- ✓ هل يحدد التحليل أسبابها؟
- ✓ هل تركز الإجراءات المقترحة في التوصية على معالجة الأسباب مباشرة بدلاً من معالجة الأعراض؟
- ✓ في حال تُعَدَّر تحديد الأسباب الجذرية، هل يمكن تطبيق نهج تدريجي؟

موجهة (Targeted)

لا ينبغي اعتبار "الحكومة" و"الدولة" كيانين موحدتين. إذ يجب تحديد الجهات/المؤسسات بعينها التي تستطيع قانونياً وعملياً تنفيذ التوصية، الأمر الذي سيساعد الحكومة على إسناد المسؤوليات وزيادة المساءلة وتيسير المتابعة من جانب المراقبين والمجتمع الأوسع. لكن، في الوقت نفسه، ينبغي أن يكون المراقبون على دراية بالقواعد المؤسسية وحريصين على إيلاء الاحترام الكافي للهياكل الهرمية سواء في التوصيات نفسها أو عند تقديم التقرير. في بعض التقارير، تُصنّف التوصيات في مجموعات حسب القطاع المستهدف (كالقضاء، قطاع السجون، وزارة الداخلية).

نقاط الفحص:

- ✓ أي جهة (جهات) تحديداً في الهرم التنظيمي أقدر على تنفيذ التوصية على أرض الواقع؟
- ✓ هل ينبغي لسلطة أعلى مستوى أن تعطي إذناً أو أن تصدر أوامر باتخاذ الإجراءات أو أن تكون عنصراً فاعلاً في تيسير التنفيذ؟
- ✓ أي الجهات المنفذة والسلطات التابعة لها ينبغي أن ترتبط صراحةً بالتوصية من الناحية الاستراتيجية؟
- ✓ هل من شأن تصنيف التوصيات في مجموعات حسب القطاع المستهدف أن يزيد من تأثيرها أو أن يقلل منه؟

3) تطبيق الـ Double-SMART في الواقع العملي

فكّر في الأسئلة الأربعة التالية في ما يتصل بمسودة التوصيات الثلاث المزدوجة الواردة أدناه:

1. أي من معايير نموذج الـ Double-SMART لم تُستوفَ في النسخة الأولى من كل مثال؟
2. أي معايير استوفيت في صياغة النسخة الثانية؟
3. أي معايير لم تُستوفَ ولماذا؟
4. ما هي جوانب التوصية الأخرى التي يمكن تحسينها؟

المثال الأول

- ➔ في غضون شهر واحد، ينبغي لوزير الرعاية الاجتماعية معالجة مشكلة تعرض السلامة البدنية للأحداث لخطر الانتهاك أثناء نقلهم، فضلاً عن تأخر وطول عمليات نقل الأحداث من المحاكم وإليها وفي ما بين مراكز التأهيل.
- ➔ ينبغي لوزير العدل ووزير الرعاية الاجتماعية ورئيس قطاع السجون والقائد العام للشرطة وضع سياسة استراتيجية وتشغيلية في ما يخص نقل الأحداث خلال السنة المقبلة، وذلك لضمان ما يلي:

- عدم نقل الأحداث في المركبات نفسها التي تنقل الكبار
- الوجود الدائم لضابطة واحدة على الأقل عند نقل الأحداث الإناث
- توفير ما يكفي من الاحتياجات الغذائية والمائية والمادية في الرحلات التي تستغرق أكثر من أربع ساعات
- إعطاء جميع الأحداث الفرصة لرؤية ممرضة أو طبيب فور وصولهم
- ملء سائر سجلات النقل بالكامل

المثال الثاني

- يجب على السلطات تخفيض وقائع استخدام القوة المفرطة في أماكن الاحتجاز.
- يجب على سائر مديري السجون ضمان تسجيل الوقائع كافة التي تضمنت استخدام القوة من جانب الموظفين - قبل نهاية السنة الحالية - في سجل محدد يُدرج فيه اسم الموظف الذي سجل الواقعة؛ ووقت وتاريخ الواقعة؛ وأسماء ومواقع الموظفين المتورطين وأي موظفين آخرين حضروا الواقعة، وأسماء الأشخاص المحرومين من الحرية المعنيين؛ ووصف مفصل للواقعة بما في ذلك الأسباب التي أدت إلى استخدام القوة؛ وأي معدات استُخدمت في الواقعة؛ مع توقيع الضابط المشرف الذي فحص الواقعة.

المثال الثالث

- تقليل الاستخدام العشوائي للعقاقير ذات التأثير العقلي مع المرضى كوسيلة من وسائل الإكراه.
- يجب أن يضمن مسؤولو المستشفيات خلال اثني عشر شهراً أن العقاقير المضادة للذهان تُعطى وفقاً للمعايير الطبية والأخلاقية والقانونية ذات الصلة، ومن وسائل تحقيق ذلك:

- وضع مبادئ توجيهية واضحة بشأن استخدامها؛
- ضمان عدم تناولها إلا من خلال عاملين مؤهلين ومتخصصين في مجال الطب؛
- تطبيق نظام دوري ومتعدد التخصصات للفحص والمراجعة.

4) الخلاصة

يجب أن تهدف التوصيات إلى اقتراح سبل ملموسة لمعالجة قضايا حقوق الإنسان في أماكن الاحتجاز، وأن تحاول قدر الإمكان أن تكون غير قابلة للدحض من وجهة نظر المنفذ المحتمل. يوفر نموذج الـ **Double-SMART** إطاراً ملائماً لإجراء تقييم نقدي لمشاريع التوصيات سعياً لتحقيق هذه الأهداف.

بعد أن تقرر هيئة المراقبة الصيغة النهائية للتوصيات، يُستحسن لها أن تنظر في مدى الحاجة لمراجعة استراتيجيتها المخططة لإصدار التقرير وإجراء المتابعة. أما تحديد الطريقة التي يوظف بها أي تقرير لمراقبة الاحتجاز وتوصياته، فيمثل الاختبار المهم التالي في دورة مراقبة الاحتجاز.

جمعية الوقاية من التعذيب - APT
Route de Ferney 10 P.O. Box 137
CH - 1211 Geneva 19
هاتف: (+41 22) 919 2170 فاكس: (+41 22) 919 2180
بريد إلكتروني: apt@apt.ch موقع إلكتروني: www.apt.ch

