



Briefing N°1

Pregătirea unor Recomandări Eficiente

De la înființarea sa în anul 1977, Asociația pentru Prevenirea Torturii (APT) a promovat acțiuni de monitorizare regulată și independentă a locurilor de detenție, în calitate de mijloc eficient pentru prevenirea torturii, tratamentelor rele și altor încălcări a drepturilor omului. Prin această serie nouă de Informații /Briefinguri, dorim să punem la dispoziția practicienilor naționali și internaționali, cele mai noi cercetări și analize elaborate de APT precum și cele mai bune practici dezvoltate de partenerii noștri.

Orice comentarii sau sugestii asupra conținutului acestei serii de briefinguri sunt binevenite și trebuie expediate la următoarea adresă: apt@apt.ch.

Noiembrie 2008

Pregătirea unor Recomandări Eficiente

1. Introducere

Elaborarea unui raport și pregătirea de recomandări necesită aptitudini specifice. Ținând cont de caracterul complex al acestei sarcini care inițial ar părea una ușoară, o îndrumare practică este utilă chiar și pentru monitorii/observatorii cu experiență precum și persoanele care elaborează proiecte de recomandări și documente, care pot beneficia de instrucțiunile specialiștilor pentru ași revizui activitatea practică.

Prezenta informație este concepută în așa fel încât să poată fi citită și aplicată de către orice persoană care pregătește recomandări în cadrul ciclului de monitorizare a detenției. În particular, informația respectivă este menită să servească drept cadru general pentru analize colective sau individuale precum și pentru revizuirea proiectelor de recomandări înainte de publicare.

Deși contextul politic, juridic, social, cultural și lingvistic al oricărei țări va influența asupra modalităților de formulare a recomandărilor, modelul **Double-Smart**^{*} prezentat mai jos definește criteriile ce pot fi aplicate în mod sistematic pentru a face recomandările cât mai eficiente și utile posibil.

2. Scopul recomandărilor

Pregătirea recomandărilor reprezintă o componentă fundamentală a ciclului de monitorizare. Elaborarea cu atenție a acestora este esențială din câteva motive:

- Un raport lipsit de recomandări are șanse reduse de a produce vreo schimbare;
- Recomandările deseori reprezintă acea parte a rapoartelor de monitorizare care este citită cu cea mai mare atenție;
- Ele reprezintă rezultatul unei expertize multidisciplinare efectuate de organul de monitorizare;
- Ele definesc și stabilesc prioritatea acțiunilor ce necesită a fi întreprinse, în vederea sporirii nivelului de respectare a drepturilor omului în condițiile privațiunii de libertate;
- Ele trebuie să contribuie constructiv la soluționarea problemelor la nivel național precum și să ofere un cadru structurat pentru desfășurarea dialogului cu autoritățile;
- Ele trebuie să formeze baza pentru evaluări periodice și activități continue atât din partea organismelor de monitorizare cât și a autorităților.

^{*} Nota transl.: Denumirea modelului este în limba Engleză. *Smart* – înseamnă „inteligent”, „isteț”. *Double* – „dublu”

3. Modelul *Double-Smart* pentru pregătirea recomandărilor

Calitatea și utilitatea recomandărilor aferente procesului de monitorizare a detenției poate fi evaluată în baza următoarelor **zece criterii** interdependente și reciproc complementare:

↻ S pecific	Specifice
↻ M easurable	Măsurabile
↻ A chievable	Realizabile
↻ R esults-oriented	Orientate spre obținerea rezultatelor
↻ T ime-bound	Fixate în timp
+	
↻ S olution-suggestive	Ce sugerează soluții
↻ M indful of prioritisation, sequencing & risks	Ce țin cont de prioritatea și succesiunea acțiunilor & riscuri
↻ A rgued	Argumentate
↻ R oot-cause responsive	Ce abordează cauzele de bază
↻ T argeted	Bine direcționate

4. Examinarea fiecărui criteriu în parte

În continuare, fiecare criteriu este analizat, fiind apoi urmat de niște întrebări pentru auto-verificare precum și de raționamente explicative necesare pentru asigurarea respectării acestuia. Posibil că organizațiile de monitorizare se vor vedea obligate să-și revizuiască și conținutul propriilor rapoarte în procesul de examinare a recomandărilor conform criteriilor *Double-Smart*. Acest lucru poate face și mai coerent procesul general de monitorizare. Deși recomandările pot să nu corespundă tuturor criteriilor, asigurarea unui grad maximal de respectare a acestora va consolida în mod considerabil recomandările făcute.

Specifice (*Specific*)

Fiecare recomandare trebuie să abordeze doar o singură problemă concretă. Recomandarea de asemenea poate propune una sau mai multe acțiuni specifice însă fiecare acțiune trebuie clar definită și separată prin puncte sau litere. Aceasta va ajuta autoritățile să înțeleagă și să implementeze recomandările dar și va facilita activitatea ulterioară de evaluare a organului de monitorizare. În paragraful introductiv înainte de recomandări, ar fi util de introdus un enunț general care ar reaminti autorităților despre obligația lor (i) de a aduce condițiile de detenție în conformitate cu standardele internaționale și (ii) de a garanta drepturile persoanelor private de libertate.

Puncte de verificare:

- ✓ Recomandarea abordează doar o singură problemă concretă sau aspect?
- ✓ Acțiunile individuale prevăzute în recomandarea respectivă sunt clar diferențiate?
- ✓ Toate acțiunile propuse sunt legate nemijlocit de subiectul recomandării?

Măsurabile (*Measurable*)

Autoritățile și organizația (organizațiile) de monitorizare trebuie să aibă posibilitatea în viitor de a evalua în mod sigur dacă o recomandare a fost implementată sau în ce măsură a fost implementată. Recomandarea trebuie să fie concepută în așa fel încât să faciliteze cât mai mult posibil această activitate de evaluare. În esență, raportul care însoțește recomandările trebuie să prezinte nivelul actual al problemei, stabilind astfel o imagine a situației curente pentru a fi comparată cu situația din viitor, acolo unde acest lucru va fi posibil. Trebuie luate în considerare avantajele și dezavantajele utilizării acestui proces sau rezultatelor lui, precum și folosirea indicatorilor calitativi sau cantitativi.

Puncte de verificare:

- ✓ Organul care a pregătit raportul a stabilit cu claritate situația actuală?
- ✓ Raportul sau recomandarea include sau presupune vre-un indicator pentru evaluarea ulterioară?
- ✓ Poate un indicator diferit sau unul modificat va fi mai ușor de verificat în viitor?
- ✓ În ce măsură dovezile oferite de indicatorul respectiv vor fi de necontestat?

Realizabile (*Achievable*)

Orice recomandare trebuie să tindă a fi efectiv realizabilă. Totuși, acest criteriu nu ține cont de problema disponibilității resurselor financiare. În baza standardelor internaționale, recomandările trebuie să evidențieze ceea ce trebuie de realizat în limitele rezonabilului. Identificarea și alocarea resurselor necesare ține de responsabilitatea Statului. La fel trebuie examinate acțiunile alternative sau complementare care ar putea facilita obținerea rezultatelor dorite sau consolida rezultatele deja obținute.

Puncte de verificare:

- ✓ Este oare posibilă, în termeni practici, implementarea acestei recomandări?
- ✓ Există acțiuni alternative sau complementare ce ar putea fi recomandate?
- ✓ Care din opțiuni va întâlni cea mai mică rezistență în procesul de rezolvare a situației?

Orientate spre obținerea rezultatelor (*Results-oriented*)

Descrierea și analiza problemei vor fi incluse în partea principală a raportului și nu în recomandări. Acțiunile sugerate în recomandare trebuie orientate spre producerea unui rezultat concret sau unei stări de lucruri. Recomandarea poate presupune în mod implicit situația dorită sau o astfel de situație poate fi explicată în termeni concreți.

Puncte de verificare:

- ✓ Conține oare recomandarea informații sau analize ce trebuie incluse în partea principală a raportului?
- ✓ Identifică recomandarea starea de lucruri dorită pentru viitor și /sau acțiunile concrete în acest sens sau ea pur și simplu face o descriere a problemei și îndeamnă la schimbarea situației?

Fixate în timp (*Time-bound*)

Includerea unui grafic de implementare realist va ajuta autoritățile la stabilirea activităților prioritare pentru redresarea situației, va spori presiunea pentru acțiune și ridica nivelul de responsabilitate. Graficul poate fi exprimat în luni sau ani sau în acțiuni pentru implementare „imediată”. Ca alternativă, poate fi folosit un cadru pe termen scurt, mediu și lung însă pentru aceasta trebuie să existe o claritate reciprocă în ceea ce privește semnificația numerică a fiecărui termen prevăzut.

Puncte de verificare:

- ✓ Se identifică oare în recomandare până la ce dată trebuie să înceapă și /sau să se finalizeze implementarea?
- ✓ Este oare graficul prevăzut suficient de scurt pentru a crea presiune pentru schimbare însă suficient de îndelungat pentru a lua în considerare timpul real necesar pentru implementare?

Ce sugerează soluții (*Solution-suggestive*)

Recomandările care pur și simplu îndeamnă la „schimbare” sau „ameliorare” vor necesita cercetări suplimentare din partea autorităților înainte de identificarea vre-unei soluții, nemaivorbind de implementarea acesteia. Aceasta reduce în mod semnificativ posibilitățile strategice de obținere a unor rezultate concrete. O echipă multidisciplinară de monitorizare, utilizează experiența și cunoștințele profesionale, analitice și de altă natură a membrilor săi pentru a aborda o problemă concretă legată de detenție și de aceea, acolo unde este posibil, echipa de monitorizare trebuie nu doar să identifice problemele dar și să propună soluții credibile. Acțiunile recomandate trebuie să fie concrete și concise dar și să includă detalii tehnice relevante pentru a evita o implementare greșită.

Puncte de verificare:

- ✓ În urma analizei efectuate au fost identificate acțiuni concrete care ar trebui să ajute la depășirea problemei identificate?
- ✓ Sunt aceste acțiuni incluse în recomandare?
- ✓ Există oare necesitatea de a include elemente tehnice sau de a modifica formulările în scopul evitării interpretărilor greșite sau implementării eronate?

Ce țin cont de prioritatea și succesiunea acțiunilor & riscuri (*Mindful of prioritisation, sequencing and risks*)

Organismele de monitorizare pot identifica mai multe probleme care necesită intervenție. Întrucât monitorizarea preventivă reprezintă un proces continuu, omiterea recomandărilor mai puțin stringente ar putea ajuta autoritățile care se ocupă de implementare să-și îndrepte eforturile asupra problemelor mai urgente. În al doilea rând, unele recomandări pot avea mai multe șanse de succes în cazul în care vor fi incluse în rapoartele ulterioare, bazându-se pe alte recomandări implementate mai devreme. În al treilea rând, monitorii/observatorii trebuie să analizeze riscurile care pot apărea în legătură cu procesul de implementare, în sensul producerii unui impact negativ asupra respectării drepturilor persoanelor private de libertate sau altor persoane. Consecințele negative ne-

prevăzute ale procesului de implementare vor discredita atât inițiativa de monitorizare preventivă cât și activitatea autorităților responsabile de implementare.

Puncte de verificare:

- ✓ Sunt unele recomandări din raport atât de importante încât să devină prioritare?
- ✓ Ar fi oare mai bine dacă unele recomandări vor fi omise astfel încât autoritățile să-și concentreze eforturile pe recomandări mai puține dar mai urgente?
- ✓ Depinde oare implementarea unor recomandări de realizarea mai întâi a altora?
- ✓ Poate oare implementarea oricărei acțiuni concrete produce un impact negativ asupra respectării drepturilor omului?

Argumentate (*Argued*)

Recomandările trebuie să fie bazate pe dovezi obiective de înaltă calitate și analize efectuate în decursul ciclului de monitorizare, iar apoi sistematizate în conținutul raportului. Trebuie să fie clar prezentate și aplicate standardele juridice internaționale și naționale relevante, expertiza profesională (ex. medicală, psihologică, cu privire la administrarea detenției, activitatea socială, etc.) precum și cele mai bune practici care complimentează conținutul recomandărilor. Argumentarea conferă credibilitate și ajută organismele de monitorizare să-și apere poziția. Trebuie să reținem că standardele internaționale reprezintă niște standarde minime și recomandările pot depăși cadrul acestor standarde minime în cazul în care organizația de monitorizare consideră că acest lucru este justificat pentru apărarea drepturilor omului, din considerațiuni profesionale, pentru respectarea celor mai bune practici sau din alte motive relevante.

Puncte de verificare:

- ✓ Problema abordată în recomandare este clar identificată în partea principală a raportului?
- ✓ Analiza efectuată se bazează pe dovezi obiective, verificate și de calitate?
- ✓ Analiza identifică argumentele juridice și profesionale relevante precum și cele mai bune practici pentru recomandarea respectivă?
- ✓ Analiza efectuată conduce în mod logic și convingător către recomandarea făcută?

Ce abordează cauzele de bază (*Root-cause responsive*)

Monitorizarea are scopul de a identifica cauzele de bază ale problemelor, sau sistemele și procesele care trebuie instituite sau modificate pentru a atenua factorii de risc. Recomandările elaborate în urma monitorizării trebuie să abordeze aceste aspecte și nu simptomele. Pentru aceasta este necesară verificarea conștiincioasă a faptelor precum și o analiză critică repetată. Atunci când nu este posibilă identificarea cauzelor de bază sau factorilor de atenuare a riscurilor, trebuie examinată posibilitatea propunerii unor acțiuni graduale într-o serie de rapoarte elaborate în timp, care ar facilita ameliorarea situației și efectuarea unor analize suplimentare.

Puncte de verificare:

- ✓ În partea principală a raportului sunt prezentate simptomele problemei (adică dovezile)?
- ✓ În analiză sunt identificate cauzele?

- ✓ Acțiunile propuse în recomandare abordează nemijlocit cauzele problemei și nu simptomele?
- ✓ În cazul în care cauzele de bază rămân ne-identificate, poate oare fi aplicată abordarea graduală?

Bine direcționate (*Targeted*)

„Autoritățile” și „statul” nu trebuie considerate ca entități monolitice. Trebuie corect identificați actorii/instituțiile concrete care pot implementa recomandarea în aspect juridic și practic. Astfel, autoritățile vor putea distribui sarcinile, va spori gradul de responsabilitate și va fi facilitată activitatea de evaluare ulterioară desfășurată de observatori și societate. În același timp, observatorii trebuie să țină cont de existența protocolului instituțional, iar la elaborarea recomandărilor și prezentarea raportului să nu uite de respectarea adecvată a structurii ierarhice din stat. Unele rapoarte grupează recomandările pe sectoare (ex. sistemul judiciar, sistemul penitenciar, ministerul de interne).

Puncte de verificare:

- ✓ Care actor/i concret/ți din ierarhia organizațională va avea cele mai bune capacități pentru a implementa în practică recomandarea făcută?
- ✓ Există vreo autoritate la nivel mai înalt care ar trebui să acorde autorizații sau dispoziții pentru acțiunea respectivă sau care joacă un rol important în facilitarea implementării?
- ✓ Care din actorii de implementare și autoritățile respective trebuie să aibă atribuție clară la recomandarea respectivă, din punct de vedere strategic?
- ✓ Gruparea recomandărilor pe sectoare țintă va spori sau reduce impactul acestora?

5. Aplicarea în practică a modelului *Double-Smart*

Examinați următoarele patru întrebări cu referință la cele trei perechi de recomandări propuse mai jos:

1. Care criterii din modelul *Double-Smart* nu sunt respectate în prima versiune a fiecărei perechi?
2. Care criterii au fost luate în considerare în versiunea a doua?
3. Care criterii nu au fost abordate și de ce?
4. Prin care alte mijloace ar putea fi perfecționată recomandarea?

Exemplul 1

- În decursul unei luni, Ministrul Protecției Sociale trebuie să abordeze problema încălcării integrității fizice a minorilor în procesul de transfer a acestora către instanțele de judecată și centrele de reabilitare, precum și transportarea tardivă și îndelungată către și între aceste instituții.
- Ministrul justiției, Ministrul Protecției Sociale, Directorul Sistemului Penitenciar și Șeful Poliției trebuie să elaboreze în decursul următorului an un plan strategic și operațional cu privire la transferul minorilor, astfel încât să se asigure ca:
 - Minorii să nu fie transferați în automobile împreună cu adulții;
 - Cel puțin un ofițer femeie să fie prezentă întotdeauna la transportarea fetelor minore;
 - Să fie întreprinse măsuri adecvate pentru asigurarea cu alimente, apă și acoperirea necesităților fizice în timpul călătoriilor care durează mai mult de patru ore;
 - Tuturor minorilor să li se ofere la sosire posibilitatea de a se consulta cu o asistentă medicală sau un doctor;
 - Toate jurnalele legate de transferuri să fie completate în deplină măsură.

Exemplul 2

- Autoritățile trebuie să reducă din numărul mare de incidente de aplicare excesivă a forței în locurile de detenție.
- Fiecare Director de Penitenciar trebuie să asigure ca până la sfârșitul anului curent toate incidentele legate de aplicarea forței de către personalul penitenciarului să fie înregistrate într-un registru unic specializat care va include următoarele: numele colaboratorului ce a înregistrat incidentul; ora și data incidentului; numele și funcția (funcțiile) colaboratorului implicat și altor colaboratori prezenți; numele persoanei (persoanelor) private de libertate implicată în incident; o descriere detaliată a incidentului, inclusiv motivele pentru aplicarea forței; orice echipament folosit în cursul incidentului, și semnătura ofițerului superior care a analizat incidentul.

Exemplul 3

- A reduce cazurile de administrare arbitrară a medicamentelor psihotrope asupra pacienților ca mijloc de constrângere a acestora.
- Autoritățile spitalicești trebuie să asigure în decurs de douăsprezece luni ca medicamentele psihotrope să fie administrate în conformitate cu standardele medicale, etice și juridice relevante, inclusiv prin:
 - Elaborarea unor ghiduri clare privind administrarea acestor medicamente;
 - Asigurarea că doar personalul medical calificat și special desemnat pentru această sarcină să administreze medicamentele respective;
 - Implementarea unui sistem de control regulat și multidisciplinar.

6. Concluzie

Recomandările trebuie să aibă ca scop propunerea unor căi concrete pentru soluționarea problemelor legate de protecția drepturilor omului în locurile de detenție. Ele de asemenea trebuie să fie, în măsura posibilității, incontestabile din punctul de vedere a implementatorului potențial. Modelul **Double-Smart** oferă un cadru potrivit pentru evaluarea critică a proiectelor de recomandări, în vederea realizării acestor scopuri.

După stabilirea formatului final al recomandărilor, ar fi util ca organul de monitorizare să examineze necesitatea revizuirii strategiei sale planificate referitoare la publicarea raportului și evaluarea ulterioară. Modalitatea în care vor fi prezentate raportul de monitorizare a detenției și recomandările acestuia reprezintă următorul test semnificativ în cadrul ciclului de monitorizare a detenției.



Asociația pentru Prevenirea Torturii - APT
Route de Ferney 10 P.O. Box 2267
CH - 1211 Geneva 2
Tel (+41 22) 919 2170 Fax: (+41 22) 919 2180
e-mail: apt@apt.ch Internet: www.apt.ch