Evropski forum DPM

H



REPUBLIKA  
SLOVENIJA

VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

Ocena učinkovitosti DPM

Konferenca, ki jo je pripravil slovenski državni preventivni mehanizem ob desetletnici delovanja v sodelovanju s Svetom Evrope  
17.–18. april 2018  
Hotel Slon, Ljubljana, Slovenija

Splošno poročilo

pripravil: Trevor Stevens

Ob desetletnici slovenskega državnega preventivnega mehanizma so se predstavniki več kot dvajsetih evropskih in severnoafriških DPM-jev 17. in 18. aprila 2018 zbrali v Ljubljani na konferenci »Ocena učinkovitosti DPM«. Otvoritve konference so se udeležili slovenski minister za pravosodje, Varuhinja človekovih pravic RS in predstavniki številnih ministrstev.

Udeleženci so se strinjali, da se je v desetletju po prvem obisku dne 19. marca 2008 uspešno razvilo spoštovanje in zaupanje v delo DPM Slovenije. Vsi predstavniki ministrstev so poudarili visokokakovostno delo mehanizma, zato se je upoštevalo veliko njegovih priporočil. Upoštevala so se tudi priporočila in ugotovitve DPM o veljavni zakonodaji in njenih osnutkih.

Poudarjeno je bilo, da dejavnosti nadzora na terenu spremljajo velika prizadevanja mehanizma za vzdrževanje konstruktivnega dialoga z zadevnimi organi, ki ne izboljšuje samo delovanja nekaterih ustanov, temveč tudi sistemske spremembe. V tej povezavi je bilo izpostavljeno sodelovanje DPM v različnih ministrskih organih, vključno z medresorsko delovno skupino, ki koordinira izvajanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

Izpostavljen je bil prispevek nevladnih organizacij, ki že od vsega začetka sodelujejo pri dejavnostih DPM na podlagi sporazumov o sodelovanju, sklenjenih z mehanizmom.

1

Prav tako je bila poudarjena odločitev, sprejeta leta 2014, da se ustanovi posebna enota DPM v okviru urada Varuha človekovih pravic RS, ki je močno vplivala na splošno učinkovitost mehanizma in omogočila več obiskov.

Minister za pravosodje je izjavil, da DPM »spreminja stvari«, ko je izrekel priznanje namestniku varuhinje Ivanu Šelihu, ki vodi in navdihuje mehanizem vse od njegove ustanovitve.

Udeleženci so se nato osredinili na oceno učinkovitosti DPM in pri tem so predstavniki šestih evropskih DPM-jev že izmenjali mnenja o »ocenjevanju vpliva DPM« na sestanku, ki je potekal med 7. in 8. septembrom 2017 v Parizu v okviru Evropskega foruma DPM. Predstavljeni so bili glavni sklepi tega sestanka, na voljo je bil tudi pisni povzetek v angleščini in francoščini. Naveden je bil tudi konceptni dokument o merjenju vpliva DPM-jev, ki ga je za obravnavo na pariškem sestanku pripravil Evropski center za usposabljanje in raziskave iz Gradca.

Že na začetku konference je bilo jasno, da se prisotni DPM-ji med seboj precej razlikujejo glede velikosti, pravne strukture, sredstev in predvsem starosti. Vsaka ustanova, ki deluje deset let, kot na primer DPM Slovenije, verjetno čuti potrebo, da se ozre v svoje preteklo poslovanje, preuči, kaj je bilo doseženo, in išče morebitne nove poti delovanja. Nasprotno pa bi se relativno nova ustanova raje osredinila na to, da se uveljavi in razvije svoje dejavnosti. Končne ugotovitve bi tako imele za različne udeležence različno težo. Nedvomno pa bi dale misliti vsem navzočim, saj vsak DPM poskuša ohranjati kritičen pogled na svoje delovanje v vsaki fazi svojega obstoja.

Razprava na konferenci je temeljila na štirih posebnih temah in pri tem so obstajala odstopanja:

1. Kakšni so razlogi za ocenjevanje vpliva DPM, kdo in kdaj naj izvede ocenjevanje?
2. Kakšen je vpliv DPM (merila)?
3. Kako izmeriti vpliv (kazalniki: potrebni podatki, dejstva ali zaznavanje itn.)?
4. Kako vzpostaviti vzročno povezavo med zaznanimi spremembami in delom DPM?

Vsako temo sta izmenično obravnavali dve delovni skupini, ki sta se sestali vzporedno, in sledila je razprava o ugotovitvah delovnih skupin na plenarni seji.

Udeleženci so se že od vsega začetka razprave spoprijemali s primerjavo konceptov »vpliva« in »učinkovitosti«. Splošno mnenje je bilo, da ocenjevanje vpliva DPM neizogibno vključuje ocenjevanje preteklega delovanja mehanizma, vire in delovne metode, kar se je odražalo tudi v ugotovitvah pri različnih temah.  
Tema 1: Ocenjevanje vpliva DPM: zakaj, kdo in kdaj?

2

Razlogi za ocenjevanje vpliva

Udeleženci so menili, da je popolnoma običajno, da se – ob ustreznem času – preveri, ali organ, ki mu je bila zaupana določena naloga, dosega zastavljene cilje. To je še nujneje, če se zadevni organ, kot je državni preventivni mehanizem, financira z javnimi sredstvi. Ugotovljeno je bilo, da je ocenjevanje vpliva DPM zapleteno zaradi narave splošnega cilja, tj. preprečevanje mučenja in drugih oblik slabega ravnanja, saj je težko ovrednotiti stopnjo, do katere je cilj preprečevanja uresničen.

Pri ocenjevanju je treba preveriti, ali ima »notranje delovanje« DPM preventivni učinek, in s tem ugotoviti, katere so dobre prakse, in – če je potrebno – razmisliti o strategijah, posebnih ciljih in delovnih metodah. To bi lahko omogočilo povečanje sredstev, ki so mehanizmu na voljo (osebje itn.), če se ugotovi, da niso zadostna. Na splošno pa bi ocenjevanje, če je izvedeno v ustreznem duhu, lahko motiviralo osebe, ki delajo za DPM, in okrepilo njihovo samozavest.

Z ocenjevanjem je mogoče ugotoviti, ali so nacionalni organi v celoti izvedli priporočila, ki jih je izdal DPM, in če imajo zadevne spremembe – prakse, standardi in zakoni – želen učinek, tj. ali izboljšujejo konkretne zahteve za zaščito oseb, ki jim je odvzeta prostost. Ocenjevanje lahko spodbudi tudi javno razpravo v zvezi s preprečevanjem slabega ravnanja, in, natančneje, medijem in splošni javnosti odgovori na vprašanja o tem, kaj je mehanizem dosegel.

Če se izkaže vpliv DPM, se izboljša verodostojnost mehanizma pri nacionalnih organih, njegovih sogovornikih na krajih, ki jih obišče, in pri splošni javnosti. Tako spodbudno oceno bi bilo mogoče uporabiti pri utemeljevanju vzdrževanja ali celo povišanja sredstev DPM.

Če, po drugi strani, vpliva DPM ne bi bilo mogoče dokazati, se odpira vprašanje, ali obstaja nevarnost, da bi država zmanjšala sredstva, namenjena mehanizmu. To se zdi malo verjetno, še zlasti če bi ocena pokazala, da je pomanjkanje vpliva posledica dejavnikov, ki jih mehanizem ne nadzoruje. V tem primeru bi bila negativna ocena morda celo koristna. Če se ugotovi, da je glavna težava nepripravljenost nacionalnih organov na sodelovanje, je lahko učinek ocene spodbuditi ponovno preučitev dialoga med DPM in temi organi.

Udeleženci so dodali, da bi bilo tveganje znižanja sredstev nekaterih DPM-jev višje, kolikor večji bi bil njihov vpliv.  
Kdo ocenjuje in kdaj se ocenjuje?

3

Poudarjena sta bila pomen in celo dolžnost ocenjevanja dela DPM, ki ga je izvedel sam mehanizem, med drugim z orodji, ki jih posreduje SPT. Ob tem je zaželena tudi presoja drugih organov, da se pridobi zunanje/objektivno mnenje. Razume se, da se samoocenjevanje in zunanja presoja dopolnjujeta.

V zvezi s samoocenjevanjem bi moral DPM že od samega začetka svojih dejavnosti stalno preverjati svoje vire in delovne metode. Ocena vpliva rezultatov dela DPM je seveda popolnoma druga zadeva, saj je potreben čas za izvedbo različnih priporočil, ki so bila podana, predvsem tistih, ki so sistemske narave. Za ustrezno oceno dejanskih vplivov priporočil, ki jih oblikuje mehanizem, je morda potrebno večletno obdobje. Kljub temu pa je treba brez odlašanja poskrbeti za pogoje, ki omogočajo pravočasno ocenjevanje vpliva, npr. ustrezno oblikovanje priporočil (SMART) in postopek za sistematičen nadzor njihovega izvajanja, ki je predhodno znan zadevnim organom.

Organi, ki jih dejavnosti DPM neposredno zadevajo (njegovi »deležniki«), bi morali imeti vzpostavljene postopke samoocenjevanja. Mehanizem mora zahtevati od naslovnikov, da podajo mnenja o njegovih poročilih in priporočilih (vladne službe, vodstva obiskanih ustanov) in mnenja osebja v obiskanih ustanovah in, če je mogoče, mnenja oseb, ki jim je odvzeta prostost.

Mogoče so različne oblike zunanjega ocenjevanja. Kot javni subjekt je DPM lahko predmet neke oblike nadzora, ki ga izvaja drug organ (zakonodajni organ, državni revizijski urad), kar lahko vključuje element ocenjevanja učinkovitosti. V več državah mora na primer DPM letno poročati o svojih dejavnostih nacionalnemu parlamentu in temu lahko sledi razprava z ugotovitvami. Prav tako se lahko nekateri mediji odločijo, da bodo pod drobnogled vzeli delo mehanizma. Tudi DPM se lahko odloči za zunanjo presojo svojih dejavnosti, ki jo izvede zunanji svetovalec, strokovnjak ali neprofitna organizacija, ki ima strokovno znanje in izkušnje s preprečevanjem slabega ravnanja.

Glede na ocenjevanje metod dela so nekateri udeleženci pripisali poseben pomen medsebojnemu strokovnemu pregledu, ki so ga izvedli člani drugih DPM-jev. V zvezi z vplivom priporočil DPM je bilo povedano, da bi bila glede na razpoložljive informacije strokovna služba pri uradu varuha, ki se ukvarja s preučevanjem pobud, najprimernejša za podajo ocene.

Splošno mnenje je bilo, da bi bilo treba ocenjevanje vpliva DPM na način, ki je bil določen na sestanku v Parizu septembra 2017, tj. »oceniti (čim natančneje, objektivneje in čim bolj znanstveno) vpliv (kratkoročen, srednjeročen in dolgoročen; neposreden ali posreden; samostojen ali v kombinaciji z drugimi dejavniki), ki ga ima DPM na spremembe v zadevni državi glede oseb, ki jim je odvzeta prostost, preprečevanja mučenja in slabega ravnanja«, zaupati zunanjemu izvajalcu. Podrobno ocenjevanje, ki bi ga izvedel DPM sam, bi zahtevalo preveč lastnih sredstev in bi se lahko razumelo kot »objektivno«, če bi ga izvedel mehanizem sam.

4

Tema 2: Kakšen je vpliv DPM?

Udeleženci so priznali, da bi bilo zelo težko, če ne celo nemogoče, dokazati, da se z osebami, ki jim je odvzeta prostost, ne ravna slabo glede na izsledke dela DPM, zato je treba poiskati druge načine vrednotenja vpliva mehanizmov.

Eden od pristopov bi bil ta, da se upošteva vpliv DPM kot vidne spremembe, ki jo je sprožil mehanizem, kot je sprememba prakse ali zakonodaje, izboljšanje življenjskih razmer ali sodba, povezana z vprašanjem pridržanja. Pri tem je seveda treba vzpostaviti vzročno povezavo med delom DPM in zaznano spremembo. Še več, če je skupni cilj preprečevanje (slabega ravnanja), ni nujno, da je mogoče vpliv DPM oceniti po spremembi. Včasih lahko vpliv mehanizma pomeni vzdrževanje statusa quo, tj. izogniti se poslabšanju stanja.

Že sama prisotnost DPM na kraju odvzema prostosti se lahko razume kot neka oblika vpliva, saj zaprte ustanove postanejo vidne zunanjemu svetu. Kljub temu so nekateri menili, da sama prisotnost DPM ni dovolj in bi lahko postala celo krinka, če ne bi imela otipljivih rezultatov o izboljšanju varstva pred slabim ravnanjem.

Udeleženci so se strinjali, da bi morala merila vpliva med drugim vključevati tudi »notranje delovanje« DPM. Vpliv mehanizma je bistveno odvisen od tega, kako izvaja obiske in sestavlja poročila ter priporočila. Ali ima DPM ustrezno pravno podlago (neodvisnost, pristojnost) in vire (finančne in človeške); ali obstaja jasna strategija izvajanja obiskov, ki vključuje vse oblike odvzema prostosti; ali se izvede zadostno število obiskov; ali so obiski ustrezno pripravljeni in izvedeni strokovno z ustrezno usposobljeno skupino; ali so informacije pridobljene iz vseh ustreznih virov; ali se poročila o obiskih in povezana priporočila osredinjajo na ključne težave, ki zadevajo preprečevanje slabega ravnanja, in so sestavljena na uporabniku prijazen način, itn.? Nekateri udeleženci so menili, da ni pomembno število obiskov in priporočil, temveč njihova kakovost, vključno s strateško izbiro obiskanih ustanov. V zvezi s tem so bile poudarjene prednosti tematskih obiskov.

Hkrati je bilo poudarjeno, da vpliva DPM ni mogoče oceniti samo na podlagi obiskov in poročil. Enako pomembno je vključevanje DPM v postopke preoblikovanja priporočil v pozitivne spremembe. Mehanizem ne odloča, bi pa moral vplivati na rezultat z dialogom s tistimi, ki imajo izvedbena pooblastila (nacionalni organi), in če je potrebno, z iskanjem podpore pri drugih, kar pomeni vzpostavitev postopkov/struktur, ki omogočajo konstruktiven dialog z oblastjo. Če pogovori niso plodni, mora DPM za spremembo nujno aktivirati druga sredstva (parlament, sodstvo, medije, sindikate, nevladne organizacije in javnost). Ob tem je bila navedena »politična« narava dela mehanizma.

5

Nekateri udeleženci so menili, da bi bilo mogoče merila vpliva oblikovati glede na standarde, za katere DPM želi, da se spoštujejo. Pričakuje se, da si mehanizmi prizadevajo zagotoviti skladnost z (minimalnimi) standardi, ki so se razvili na regionalni in/ali mednarodni ravni v zvezi s številnimi vrstami krajev odvzema prostosti. Še posebno so zanimiva dobro znana »temeljna jamstva«, ki jih je treba upoštevati že od začetka pripora, vključno z obveščanjem tretjih oseb in dostopom do odvetnika in zdravnika. Raziskava, opravljena pred kratkim, ki jo je naročilo združenje APT, je potrdila, da ta jamstva bistveno zmanjšajo tveganje mučenja in druge oblike namernega slabega ravnanja, če so uzakonjena in uporabljena v praksi. Kot je bilo navedeno v konceptnem dokumentu, ki je bil pripravljen za sestanek v Parizu septembra 2017, je mogoče vpliv DPM delno oceniti glede na obseg zagotavljanja skladnosti s temi tremi ključnimi jamstvi v zadevni državi.

Ali je DPM raziskal ukrepe, ki so bili sprejeti, ko so bili podani znaki morebitnega slabega ravnanja; ali je preveril, če so ustrezni organi opravili preiskave in je raziskal »učinkovitost« teh preiskav? Znano je, da ima odločno ukrepanje pri slabem ravnanju močan preventivni učinek.

Pri ocenjevanju vpliva je bilo za nekatere udeležence pomembno, ali DPM opravlja dejavnosti, navedene v devetem odstavku analitične ocene SPT, ki se ne nanašajo samo na obiske. Posebej je bilo navedeno usposabljanje osebja, odgovornega za osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, in vprašanje, ali ima osebje ustrezen odnos do oseb v priporu, saj bi bilo tako znanje koristno za preprečevanje slabega ravnanja. Poudarjena so bila tudi navodila za zdravstveno osebje pri izvajanju istanbulskega protokola. Prav tako bi pozitivno učinkovalo sistematično usposabljanje policistov, pravosodnih policistov in drugih o DPM, njegovi vlogi, pooblastilih in delovnih metodah.

Pozornost, ki jo dejavnostim DPM posvečajo mediji in širša javnost (ob objavi poročila o obisku ali letnega poročila mehanizma, na primer), je dejavnik, ki ga je treba upoštevati pri vsaki oceni vpliva mehanizma. Kakšne ugotovitve lahko pričakujemo, če bi javno mnenje (glede razmer v zaporih, na primer) bilo/ostalo neskladno s priporočili DPM? V tem kontekstu so udeleženci menili, da bi DPM, ki bi izgubil podporo splošne javnosti, tvegal izgubo podpore oblasti z vsemi posledicami, ki bi jih to lahko imelo v zvezi z viri.

Ob tem je treba upoštevati, da je javnost v večini evropskih držav v najboljšem primeru ravnodušna glede ravnanja z zaporniki (v primerjavi z nekaterimi drugimi kategorijami oseb, ki jim je odvzeta prostost, kot so na primer psihiatrični bolniki, starejši in otroci v socialnovarstvenih zavodih). Zelo zahtevno bi bilo ocenjevati DPM na podlagi njegove sposobnosti, da spremeni to splošno mnenje.

6

Nekateri udeleženci so opozorili tudi na morebiten negativen vpliv, ki bi ga DPM lahko imel na nevladne organizacije v njihovih državah. Še zlasti če so nevladne organizacije tesno povezane z delovanjem DPM (npr. oseba javnega prava), saj bi to vplivalo na njihov aktivizem in bi zato zmanjšalo njihov prispevek k splošnemu cilju preprečevanja slabega ravnanja.

Tema 3: Kako meriti vpliv?

Razprava se je osredinila na ugotavljanje kazalnikov v zvezi z različnimi merili/cilji: notranje delovanje DPM, izvajanje priporočil, pokritost/odmev dejavnosti DPM v javnosti in izboljšanje prakse glede položaja pridržanih oseb.

V zvezi z notranjim delovanjem DPM (njegova pristojnost in verodostojnost) so bile številne ključne točke navedene že med razpravo teme 2. Omenjeno je bilo tudi opazovalno omrežje, ki ga je pripravilo združenje Opazovalnica DPM (NPM Observatory) ter s katerim so bili seznanjeni številni DPM-ji, in je predlagalo veliko primerov morebitnih kazalnikov notranjega delovanja. Pomemben preskus vpliva mehanizma je njegova sposobnost in odločnost, da se hitro odzove na nujne situacije, ki vključujejo povečano tveganje slabega ravnanja. V teh primerih so ukrepi DPM zelo neposredno preventivni.

Za vpliv mehanizma je najpomembneje, da so priporočila DPM prenesena v realnost. Pri tem bi moral biti poudarek na kvalitativni, ne na kvantitativni analizi; kako natančno je bilo vsako priporočilo izpolnjeno in, kar je še pomembneje, kaj je treba še storiti, da se doseže želeni rezultat. To nakazuje jasno opredeljen in strog sistem za spremljanje skladnosti s priporočili: zahteva, da se organi odzovejo do določenega roka, pisna korespondenca/osebni razgovor z organi, preverjanje napredka ob kontrolnih obiskih, podrobni pregledi sprejetih ukrepov za izvedbo priporočil sistemske narave v rednih časovnih presledkih (npr. tri leta).

Ali DPM pri zavrnitvi ali delnem upoštevanju priporočila izvede ustrezne ukrepe in uporabi druga sredstva? Ali so drugi organi, ki lahko obiščejo/nadzorujejo zadevno ustanovo, opozorjeni na to težavo (npr. nadzorni sodnik), če priporočilo zadeva natančno opredeljeno težavo v zvezi z določeno ustanovo? Ali so vzpostavljeni komunikacijski kanali s parlamentarnimi telesi ali akterji civilne družbe, če priporočilo zadeva daljnosežnejšo ali morda bolj sistemsko težavo? Ali DPM izkoristi možnosti za sprožitev sodnih postopkov zaradi uresničevanja svojih priporočil, ali se vključi v ustrezne pravne postopke, ki jih sprožijo drugi? Poseben poudarek je bil glede izvajanja priporočil DPM namenjen vlogi ustavnih sodišč v nekaterih državah. Ali DPM išče podporo pri mednarodnih organih nadzora (SPT, CPT)?

7

Pri večji vpletenosti drugih v reševanje težave, ki jo zadeva priporočilo, je manjša odgovornost DPM glede končnega rezultata. Uvajanje sprememb pogosto ni mogoče brez podpore drugih akterjev in pri tem je vpliv DPM mogoče razumeti kot pridobivanje te podpore.

Številni udeleženci so se strinjali, da je vzpostavitev podatkovne zbirke za izvajanje priporočil pomembno orodje. Zbirka naj bi vsebovala podatke iz različnih virov, kar bi mehanizmu omogočilo natančno sledenje vsakemu priporočilu oz. koliko je bilo posamezno priporočilo sprejeto in upoštevano.

Na splošno je bilo ugotovljeno, da bi dobro zasnovana zbirka, ki bi omogočila DPM uporabiti vse podatke, zbrane z leti, izboljšala vpliv mehanizma na vsak vidik njegovega dela. V tej zvezi so bile posredovane informacije o podatkovni zbirki extranet, ki jo pripravlja eden izmed DPM-jev, prisotnih na konferenci.

Udeleženci so se strinjali, da bi se vpliv dejavnosti DPM izboljšal, če bi bilo njihovo delo na »očeh javnosti«. Ali ima DPM pripravljeno komunikacijsko strategijo? Ali so njegova poročila na voljo javnosti, ne glede na to, ali zadevajo posebno ustanovo ali so tematska? Ali se jim je posvečala večja pozornost lokalnih/nacionalnih medijev? Ali je bilo objavljeno gradivo prilagojeno glede na bralstvo? Učinkovito posredovanje sporočila zahteva prilagoditev besedišča, oblike in »celotnega paketa« naslovniku (vladni uradniki, mediji, širša javnost, priprte osebe itn.). Več udeležencev je poudarilo, da je slikovno gradivo lahko zelo učinkovito pri doseganju ozaveščenosti in večjega zanimanja o določeni težavi. Prav tako je pomembno, da se ne »osredinimo samo na slabe novice«. Poudarjanje pozitivnih sprememb pri odvzemu prostosti (npr. programi poklicnega usposabljanja imajo dobre rezultate) lahko pripomore k razbijanju predsodkov.

V zvezi s ciljem dejanskega izboljšanja položaja oseb, ki jim je odvzeta prostost, se dogajajo pozitivne spremembe, ki jih je mogoče jasno pripisati delu DPM. Oblikovati je treba kazalnike, ki bi identificirali take spremembe. Prispevek DPM k izboljšanju varstva priprtih oseb bi bilo mogoče ovrednotiti s kazalniki, ki bi preverili prizadevanja DPM za zagotovitev skladnosti s sprejetimi standardi in preventivnimi ukrepi. Poleg treh temeljnih jamstev, navedenih v temi 2, je mogoče uporabiti tudi pravila Nelsona Mandele, evropska zaporniška pravila, istanbulski protokol, bangkoška in havanska pravila, standarde CPT itn.

Obravnava teme 3 je sprožila razpravo o tem, ali je treba ločiti med pojmoma »vpliv« in »uspeh«. Če se sprejme zakon kot odgovor na priporočilo DPM, je mogoče reči, da je imel mehanizem vpliv. Toda o uspehu je mogoče govoriti, samo če se zakon izvaja v praksi. Nekateri udeleženci so imeli pomisleke o uporabi pojma »uspeh« v zvezi z izvajanjem priporočil DPM. Ne glede na to je bilo ugotovljeno, da je treba vpliv razumeti kot večplasten pojav, saj je za doseganje želenega cilja, še zlasti v zvezi s sistemskimi spremembami, potreben niz učinkov v okviru splošne strategije.

8

Tema 4: Ugotavljanje vzročnosti med zaznanimi spremembami ter delom DPM (in kako pomembna je)?

Udeleženci so povedali, da je vzročnost včasih jasna, še posebno pri jasno opredeljenih zadevah in tistih, ki zadevajo določeno ustanovo. Pogosto se zgodi, da je odstranitev naoknic z okna zaporniške celice, izboljšanje higienskih razmer, prevoz zapornika v bolnišnico ali prekinitev osamitve in uvedba preiskave zaradi navedb o slabem ravnanju rezultat obiska DPM. Te zadeve se lahko rešijo celo med obiskom. Pri izdaji novih navodil ali sprejemu zakona se lahko zadevni upravni organ ali zakonodajalec sklicuje neposredno na ugotovitve/priporočila DPM kot podlago za sprejete ukrepe ali vsaj eno od podlag. Podobno se lahko odločitev sodišča, povezana z obravnavno ene ali več priprtih oseb (in morebitnimi posledicami za celoten sistem), nanaša izrecno na ugotovitve DPM ali standarde, ki jih DPM zagovarja.

Ob tem je bilo ugotovljeno, da je vzročna povezava pogosto zelo nejasna. Kljub temu se zdi upravičeno domnevati, da mehanizem vsaj nekoliko prispeva k izboljšanju stanja vsakokrat, ko pride do spremembe, ki je skladna s priporočili DPM. Prav tako je bilo navedeno, da DPM-ji ne smejo biti skromni pri pripisovanju svojih zaslug.

Včasih lahko pride do situacij, ko se uvedejo sporne spremembe in zadevni organ se kot izgovor za ukrep sklicuje na delo DPM. Udeleženci so dejali, da bi moral DPM sprejeti svojo vlogo pri tem, če je zadevna sprememba resnično skladna z njegovimi priporočili. Hkrati pa mehanizem ne bi smel omahovati in bi moral pojasniti, če je bilo njegovo stališče prikazano napačno, če je bilo na primer priporočilo o odpravi skupinskih spalnic z veliko posteljami uporabljeno kot opravičilo za vzpostavitev sistema osamitve. V drugih primerih bi lahko bilo modro, da DPM dovoli, da si drug organ (npr. zakonodajalec) lasti zasluge za spremembe, čeprav je k temu prispeval tudi mehanizem.

Udeleženci so se tudi strinjali, da je DPM samo eden od številnih akterjev, sodelujočih v širšem procesu. Koristno bi bilo, če bi se lahko objektivno in znanstveno natančno določilo mesto, ki ga ima mehanizem v tem »ekosistemu«, in bi se ovrednotila pomembnost njegovega prispevka. Vpogled, ki bi ga dala taka raziskava, bi lahko DPM pomagala izboljšati njegovo učinkovitost in vpliv. Ob tem je treba povedati, da mora presojo izvesti ustrezno usposobljen organ, ki je popolnoma neodvisen od zadevnega DPM.

9

Ob koncu konference je predstavnik Sveta Evrope povedal, da se mu zdi, da so vsi udeleženci na obeh sestankih Evropskega foruma DPM v Parizu in Ljubljani ustrezno obravnavali pomembno vprašanje ocenjevanja vpliva DPM. Zdaj bi bilo za vse koristno, če bi eden ali več DPM-jev izvedlo samoocenjevanje njihovega vpliva skupaj z zunanjo presojo in bi bili ti rezultati na voljo vsem drugim.

Predlogi za mrežo NPM-lead Network

sestavil: John Wadham

Uvod: John Wadham iz Združenega kraljestva in Eva Csergӧ, vodja programa pri Združenju za preprečevanje mučenja, odgovorna za Evropo in osrednjo Azijo, sta poročala o razpravi, ki je februarja potekala v Ženevi s številnimi DPM-ji o vzpostavitvi mreže NPM-lead Network.

Zgodovina: Potrebo po mreži NPM-lead Network, sta navedla OVSE/ODIHR in APT na prvem letnem srečanju DPM-jev iz regije OVSE leta 2016 na Dunaju. Nekateri DPM-ji so menili, da je potreben enoten in neodvisen glas DPM pri poglobljenih posvetovanjih na dogodkih DPM, ki jih organizirajo drugi deležniki. Dvanajst DPM-jev je nato napisalo pismo OVSE/ODIHR, Evropski uniji in Svetu Evrope in jih pozvalo, da bi se DPM-jem podelila pravica do organizacije svojih srečanj in dogodkov.

Ženeva: Udeleženci, prisotni v Ženevi, so se strinjali o koristnosti nadaljnjih izmenjav DPM-jev na evropski ravni, ki so se uspešno izvajale v okviru nekdanje evropske mreže DPM-jev pod okriljem Sveta Evrope (2010–2012), nato pa se niso več nadaljevale. Taka vseevropska pobuda bi dopolnila trenutne platforme DPM in mreže v regiji, vključno s podregionalnimi mrežami DPM: mrežo DPM-jev jugovzhodne Evrope, nemško govorečo mrežo DPM (Avstrija, Nemčija in Švica), skandinavsko mrežo DPM, glasilo European NPM Newsletter in druge pobude, kot je platforma Slack, ki jo je razvila članica SPT Mari Amos.

Glavni razlog za pobudo je okrepitev profila in položaja DPM-jev na mednarodni ravni:  
GANHRI, Globalno zavezništvo nacionalnih institucij za človekove pravice, je uspešno pri uveljavljanju nacionalnih institucij za človekove pravice, graditvi njihove kolektivne identitete in lobiranju njihove prisotnosti na ravni ZN. Nacionalne institucije za človekove pravice imajo posvetovalni status pri ZN in tudi Odbor za pravice invalidov se prav tako posvetuje z njimi. Mnogi DPM-ji ne morejo prisostvovati zasedanjem ZN, še posebej zasedanjem Sveta za človekove pravice, čeprav imajo lahko zdaj zasebna srečanja z Odborom Združenih narodov proti mučenju na podlagi predhodnega pregleda, ki ga izvede odbor. Za zdaj spremljajo zasedanja v okviru splošnega rednega pregleda v njihovih državah z galerije za obiskovalce. DPM-ji morajo postati vidnejši in pridobiti pomembnejši položaj in ugled, tudi takrat ko delujejo v okviru nacionalnih institucij za človekove pravice ali urada varuha.  
Usklajenost tem in načrtovanja srečanj DPM-jev, ki jih organizirajo drugi deležniki: če bi DPM-ji imeli enoten glas, bi se z drugimi deležniki lahko posvetovali o dnevnih redih in načrtovanju morebitnih srečanj DPM-jev. DPM-ji bi lahko izrazili želje o nekaterih temah, ki bi se obravnavale na teh srečanjih. Z njimi bi se bilo tudi mogoče posvetovati o načrtovanju teh srečanj, ki so pogosto sklicana pozno in se pokrivajo z drugimi obveznostmi.

10

Po srečanju v Ženevi je Eva izvedla anketo med DPM-ji in večina jih je izrazila željo, da bi se ta pobuda nadaljevala.

Ljubljana: Tudi danes so na srečanju v Ljubljani mnogi podprli to pobudo, toda nekateri so izrazili zaskrbljenost, da bi pobuda lahko negativno vplivala na trenutne regionalne strukture. Dogovorjeno je bilo, da se vzpostavi neformalna usmerjevalna skupina ljudi iz DPM-jev, ki so pobudi naklonjeni. Skupina naj bi se srečala čez nekaj mesecev in začrtala ideje, ki bi jih ob naslednji priložnosti predstavili širši skupini. Nekaj oseb se je prijavilo za usmerjevalno skupino.

Eva bo pripravila poročilo o razpravi, pisni povzetek odgovorov na vprašalnik in glavne ukrepe iz razprave. Ko bodo udeleženci seznanjeni z vsebino teh dokumentov, bo ponovno povprašala po prostovoljcih za usmerjevalno skupino.

Upamo, da bosta povratno poročilo in nadaljnja razprava mogoča na naslednjem vseevropskem srečanju, morda v Litvi, ali na srečanju vseh DPM-jev, ki ga APT in OVSE/ODIHR organizirata decembra.

11