

El rol del Consell d'Europa en l'àmbit del delictes i la seguretat ciutadana

ILINA TANEVA

Direcció d'Afers Jurídics del Consell d'Europa

55

1. INTRODUCCIÓ

Els problemes de la prevenció del delictes i la seguretat ciutadana ja fa deu anys que formen part de les preocupacions a què es dóna més prioritats a Europa. Aquests dos temes estan molt relacionats, ja que la simple prevenció del delictes no sempre soluciona el problema de la seguretat a les grans ciutats. D'altra banda, la seguretat ciutadana no només depèn de l'eficàcia de la prevenció del delictes, sinó també d'una política social equilibrada i ben planificada. Tots som conscients que la gran majoria de la població (entre el 75 % i el 80 %) viu en grans ciutats, les quals en molts casos no serveixen com a llocs d'integració, sinó més aviat com a aglomeracions d'exclusió social. Això facilita el sentiment d'anonimat en què es produeixen els actes violents i delictius. La societat no està satisfeta amb la resposta de l'Estat a aquestes tendències negatives ni amb l'eficàcia de la policia i de l'estament judicial a l'hora de mantenir l'ordre públic i la seguretat dels ciutadans. El gran públic espera noves solucions per a aquest problema i cada vegada hi ha més veus que donen suport a la idea d'un diàleg constant i d'un mètode de col·laboració entre la policia i diversos ens públics i privats a escala local. Es considera que aquesta seria una manera d'elaborar diverses respostes concertades i, al mateix temps, flexibles als actes de delinqüència, violència i autodestrucció de les zones urbanes més grans.

El Consell d'Europa també té un paper per representar en aquests àmbits. A continuació els presentaré, de forma resumida, els principals camps de prevenció del delictes i de seguretat urbana en què actua la nostra organització. El Consell d'Europa (d'ara endavant, CE) ja fa molt temps que presta una atenció especial a la prevenció del delictes. El CE debat constantment aquest tema i emprèn iniciatives periòdiques.

2. ACTIVITATS PRINCIPALS DEL CONSELL D'EUROPA EN L'ÀMBIT DE LA PREVENCIÓ DEL DELICTE

L'any 1960 es van tractar per primera vegada els problemes de la delinqüència juvenil i la valoració dels programes per a prevenir-la en els Estats membres (i també el 1963, 1972 i 1987).

El paper de la policia en la prevenció del delicte (1979) i el del públic general en la política contra el delicte (1984) també han estat temes de debat importants.

La preocupació per la política contra el delicte ha afavorit l'organització de diverses conferències i diversos tallers sobre aquest tema, i també ha portat a aprovar diverses lleis del CE.

El 1987 el Consell de Ministres va aprovar la Recomanació núm. (87) 19, relativa a l'organització de la prevenció del delicte. Aquesta recomanació defineix els principis generals per a l'organització de la prevenció del delicte i recomana als governs dels Estats membres que incloguin la prevenció com a element estable dels programes del govern per al control del delicte; que potenciïn els organismes de prevenció del delicte a escala nacional i local; que potenciïn els programes de prevenció relatius a problemes delictius concrets; que potenciïn la investigació en l'àmbit de la prevenció; que facin propostes de llei o n'esmenin de ja existents relatives a les llicències i al funcionament de les empreses de seguretat o de vigilància, i que potenciïn la cooperació internacional en l'àmbit de la prevenció del delicte.

El 1987 el Consell de Ministres també va aprovar la Recomanació núm. (87) 20, relativa a les reaccions socials a la delinqüència juvenil, que recomana als governs dels Estats membres les mesures que cal adoptar per a prevenir la inadaptació i la delinqüència juvenil (aplicació d'una política global que potenciï la integració social dels joves; introducció de programes especialitzats a les escoles per a aconseguir una integració millor; reducció de les oportunitats que tenen els joves de cometre delictes). Aquesta recomanació també tracta, amb molt detall, els procediments dels processos judicials, així com altres mesures contra els menors.

El Consell de Ministres va aprovar la Recomanació núm. (96) 8, relativa a la política contra la delinqüència a Europa, en un moment de canvis. Recomana als governs dels Estats membres que posin en marxa respostes nacionals i internacionals contra el delicte. Entre els principis i els mètodes bàsics, els que estan relacionats amb la prevenció del delicte són els següents: una política contra el delicte coherent i racional per a prevenir el delicte i que inclogui la prevenció social i de situació; la individualització de les reaccions delictives; la potenciació d'alternatives a les penes de presó; la reintegració social dels delinqüents, i l'assistència a les víctimes. Això hauria d'implicar la creació d'un ens de coordinació central de la política contra el delicte, així com el desenvolupament d'estratègies de prevenció del delicte regionals i locals. Així mateix, hauria d'incloure la participació regular i activa dels governs en plans internacionals per a la recopilació d'informació estadística sobre el delicte que sigui rellevant.

3. SEGURETAT CIUTADANA

Evidentment, cal que es facin esforços conjunts a tot Europa, tant a escala governamental com a escala dels ens europeus que actuen en aquest àmbit, per tal de no limitar-se a combatre la delinqüència actual, sinó de prevenir i, si és possible, lluitar contra el crim organitzat i emprendre les mesures adequades per a protegir de la possibilitat de cometre delictes les persones més propenses a cometre'n: joves, immigrants il·legals, addictes a la droga i l'alcohol i altres grups marginals.

El 1987 la Conferència Permanent d'Autoritats Locals i Regionals (CPALR) va organitzar a Barcelona la Conferència Internacional sobre Estratègies Locals per a la Reducció de la Inseguretat Ciutadana a Europa. Durant aquest acte es va constituir el Fòrum Europeu per a la Seguretat Ciutadana i es va aprovar la Declaració de Barcelona.

El febrer de 1997, la CPALR va organitzar a Erfurt (Alemanya) la Conferència Internacional sobre el Delicte i la Inseguretat Ciutadana: el Paper i la Responsabilitat de les Autoritats Locals i Regionals. La Conferència va aprovar una declaració final que destaca les causes principals, l'àmbit i els efectes de la delinqüència i fa recomanacions concretes a les autoritats locals i regionals d'Europa pel que fa a la prevenció del delicte.

Durant la quarta sessió de la CPALR es van aprovar la Recomanació núm. 36 (1997) i la Resolució núm. 57 (1997), relatives a la delinqüència i la seguretat urbana a Europa.

Els dies 10 i 11 d'octubre de 1997 va tenir lloc la Segona Cimera de Caps d'Estat i de Govern del Consell Europeu, que va aprovar una declaració final i un pla d'actuació. Tots dos documents posen en relleu la importància de la lluita contra qualsevol amenaça a la seguretat dels ciutadans, com ara el terrorisme, la corrupció, el crim organitzat i el tràfic de drogues, la violència contra infants i dones i la deterioració de la qualitat de vida a les zones urbanes i industrialitzades.

El desembre de 1997, per a commemorar la primera conferència de Barcelona, s'hi va celebrar la Conferència Europea per a una Política de Prevenció de la Inseguretat a Europa a Escala Local: Compromisos de les Ciutats per a la Construcció d'una Europa Solidària, Tolerant i Estable.

El CE ha desenvolupat un ampli programa d'activitats per al desenvolupament i la consolidació de l'estabilitat democràtica (ADACS). La reforma del sistema legal, judicial, policial i penitenciari, la prevenció de la inseguretat urbana i la potenciació de la societat civil ocupen un lloc important en aquest programa.

Una part essencial d'aquest programa és el Projecte sobre inseguretat ciutadana i mesures de prevenció a la CEI. El projecte tracta alguns problemes relacionats amb diverses tendències negatives associades a la transició política, econòmica i social que hi ha hagut als Estats de l'antiga Unió Soviètica durant els darrers anys, que amenaçava de desestabilitzar les societats democràtiques emergents i debilitar la confiança de la societat en aquestes societats. La idea central del projecte consisteix a donar suport a aquestes noves democràcies, en què la política de l'Estat centralitzat està desapareixent sense que les estructures

locals corresponents la substitueixin d'una manera adequada per a crear una atmosfera de confiança i de preocupació comuna per la seguretat de la població. El projecte és dut a terme per equips d'experts, que avaluen la situació en un país concret i recomanen actuacions concretes a escala local i nacional. Els informes d'avaluació, juntament amb les recomanacions, poden servir com a base per al desenvolupament de projectes pilot que intentin resoldre problemes delictius concrets.

4. EL CE I LA LLUITA CONTRA LA CORRUPCIÓ, EL CRIM ORGANITZAT I EL BLANQUEIG DE DINERS

58

Una altra de les tasques del Consell Europeu és lluitar contra la corrupció, el crim organitzat i el blanqueig de diners.

Amb la caiguda del «teló d'acer» i la transició dels països d'Europa central i oriental cap a la democràcia i l'economia de mercat va començar el procés d'integració a tot Europa, però això també va contribuir al ràpid augment del crim organitzat i el blanqueig de diners transnacional. Ni l'Europa occidental, ni la central, ni l'oriental no estaven preparades per a fer front a aquest nou fenomen que no només amenaça l'economia de cada país sinó també la societat en general.

D'altra banda, les dificultats de la transició vers l'economia de mercat a l'Europa central i oriental, combinada amb la feblesa dels nous sistemes reguladors, va propiciar la generalització de la corrupció, que afebleix la democràcia i el funcionament de la llei. El moviment més lliure de béns i capitals per tot el territori europeu també va portar la integració a l'àmbit bancari, però va fer augmentar les oportunitats per al blanqueig de diners organitzat, ja que les regulacions d'alguns països no eren prou estrictes, especialment a l'Europa central i oriental.

La lluita contra tots aquests fenòmens (el crim organitzat, la corrupció i el blanqueig de diners) requereix una actuació coordinada i conjunta de tots els Estats europeus per a garantir, d'aquesta manera, la democràcia i l'imperi de la llei en el continent.

En una resolució de 1996 sobre el desmantellament de l'herència dels sistemes totalitaris, l'Assemblea Parlamentària del Consell Europeu va advertir que si fracassava el procés de transició a l'Europa central i oriental es podria arribar a un domini oligàrquic en lloc de democràtic, a la corrupció en lloc de l'imperi de la llei i al crim organitzat en lloc dels drets humans. En la seva recomanació de 1997 al Consell de Ministres de la Segona Cimera, l'Assemblea va afirmar que l'augment del crim organitzat, la corrupció i el tràfic il·lícit degenera en un clima d'inseguretat i amenaça de desestabilitzar l'imperi de la llei i la democràcia; va demanar que es fessin actuacions decisives per a lluitar contra aquests fenòmens i va instar els membres a ratificar les convencions existents sobre el control del delictes, a posar en comú les seves experiències i a adoptar els programes d'actuació que fossin necessaris.

4.1 Crim organitzat

L'1 d'abril de 1997 el Consell de Ministres va constituir un comitè d'experts en dret penal i aspectes criminològics del crim organitzat (PC-CO) perquè examinessin el fenomen i la legislació nacional que hi està relacionada i perquè proposessin mesures per a combatre'l. Durant l'any passat el comitè va recopilar i processar estadístiques dels Estats membres sobre la naturalesa, l'estructura i les activitats dels grups criminals organitzats a cada país. El pas següent del comitè d'experts ha estat elaborar mesures per a investigar les activitats criminals mitjançant escoltes telefòniques, operacions sorpresa i lliuraments controlats. També cal examinar atentament la cooperació internacional per a la lluita contra el crim organitzat i les maneres de millorar-la mitjançant l'estandardització de definicions, l'harmonització de les lleis nacionals i l'eliminació dels obstacles legals i polítics actuals, com ara els relatius a l'extradició de criminals.

El Consell de Ministres va aprovar la Recomanació (97) 13, relativa a la intimidació de testimonis i als drets del demandat. La recomanació tracta especialment la millora de la seguretat per als testimonis del crim organitzat que testifiquin en judicis.

4.2 Corrupció

El novembre de 1996 el Consell de Ministres va aprovar un programa d'actuacions per al període 1996-2000, proposat pel Grup Multidisciplinari contra la Corrupció (GMC).

Entre els punts principals del programa hi havia els següents:

- definició de corrupció,
- criminalització dels delictes de corrupció i judicis,
- desenvolupament de codis de conducta,
- introducció de la responsabilitat civil per corrupció,
- definició dels papers i les responsabilitats d'institucions i persones individuals,
- mesures per a prevenir i combatre la corrupció.

El GMC, creat a partir de la iniciativa de la Conferència dels Ministres de Justícia Europeus de 1994, s'ha convertit en un punt de referència per a l'actuació del Consell Europeu en aquest àmbit. Ha elaborat la Convenció del Dret Penal sobre la Corrupció i un esborrany d'una convenció sobre les mesures de compensació civils per danys causats per actes de corrupció (aprovada pel Consell de Ministres i que es presentarà per a la seva signatura el 4 de novembre de 1999). Així mateix, continua treballant en un esborrany d'un codi model de conducta per als funcionaris.

La Segona Cimera de Caps d'Estat i de Govern que va tenir lloc a Estrasburg el 10 i l'11 d'octubre de 1997 va donar instruccions al Consell de Ministres sobre la lluita contra la corrupció i el crim organitzat:

- cal aprovar uns principis rectors per al desenvolupament de les legislacions i els mètodes nacionals,
- cal assegurar que es posin a punt ràpidament els instruments legals internacionals d'acord amb el programa del CE d'actuació contra la corrupció,
- cal establir un mecanisme adequat i eficaç per a controlar el compliment dels principis rectors i dels instruments legals internacionals.

Els vint principis rectors per a la lluita contra la corrupció van ser aprovats pel Consell de Ministres el novembre de 1997.

El 27 de gener de 1999 es va presentar per a ser signada la Convenció de la Llei penal sobre la corrupció, que ja ha estat signada per vint-i-nou Estats i ha estat ratificada per un altre.

D'acord amb les resolucions (98) 7 i (99) 5 del Consell de Ministres, es va crear el Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO), que ja té catorze membres. Les seves tasques consisteixen a controlar el compliment dels principis rectors per a la lluita contra la corrupció i a controlar l'aplicació dels instruments legals internacionals que s'han d'aprovar en compliment del Programa d'Actuació contra la Corrupció.

4.3 Blanqueig de diner

El 8 de novembre de 1990 el Consell de Ministres va presentar per a la seva signatura la Convenció sobre Blanqueig, Cerca, Embargament i Confiscació de fons procedents d'actes criminals. Aquesta convenció va entrar en vigor l'1 de setembre de 1993 amb tres ratificacions.

Aquesta convenció estableix un procediment complet de cooperació per a la investigació, l'embargament i la confiscació de fons procedents d'activitats criminals, més ampli que no pas els procediments corresponents a les convencions sobre extradició i assistència mútua en qüestions criminals. Així mateix, fa possible aixecar les normes sobre el secret bancari.

I, en tercer lloc, requereix que els Estats, com a condició per a la seva entrada, facin els canvis necessaris per què la seva legislació s'adeqüi a les disposicions de la convenció.

La convenció també és oberta a Estats no membres mitjançant una invitació del Consell de Ministres. El 9 de setembre de 1999 l'havien ratificada vint-i-sis Estats membres i Austràlia.

Sota l'autoritat de la Comissió Europea per a Problemes Criminals, l'any 1997 es va iniciar un procediment d'avaluació per a verificar que els vint-i-dos Estats del CE que no són membres del Grup de Treball contra el Blanqueig de Diner (Financial Action Task Force, FATF) compleixen els estàndards contra el blanqueig de diner (Convenció núm. 141 del CE, quaranta recomanacions del FATF; Directiva 308/91/EC). Aquests països n'inclouen disset de l'Europa central i oriental, Andorra, Xipre, Liechtenstein, Malta i San Marino. En virtut d'aquest procediment, un comitè d'experts en finances, compliment de la llei i qüestions judicials prepara informes confidencials per al CDPC sobre els règims contra el blanqueig de diners

d'aquests països, que també contenen recomanacions específiques. Actualment, s'està preparant un procediment d'avaluació similar en l'àmbit de la corrupció (GRECO).

5. PROJECTE OCTOPUS

Es va considerar útil desenvolupar un programa per a la cooperació adreçat als nous Estats membres del CE per tal d'ajudar-los en la lluita contra la corrupció i el crim organitzat. El programa es va iniciar el 1996 i es va anomenar Octopus. Es tracta d'un programa conjunt entre el CE i la Comissió Europea. La primera fase va acabar l'any passat amb l'elaboració de recomanacions concretes per a cada un dels setze països. La segona fase té l'objectiu de reforçar la cooperació tant a escala nacional com a escala internacional per a desenvolupar la política necessària per a una lluita eficaç contra la corrupció i el crim organitzat a l'Europa central i oriental.

Finalment, voldria destacar que el Consell Europeu va celebrar el seu 50è aniversari el maig d'aquest any a Londres, on aquesta organització va ser fundada l'any 1949, i a Budapest, on es va celebrar la 104a sessió del Consell de Ministres. Aquest últim va aprovar una declaració per a una Europa sense divisions. En aquesta declaració, entre els principals compromisos hi ha els de continuar consolidant l'estabilitat al continent; reforçar la cohesió política, social i cultural; reafirmar la primacia de l'ésser humà en la política del CE, i continuar potenciant la democràcia i l'imperi de la llei mitjançant el desenvolupament de la col·laboració existent entre els Estats, així com a escala nacional.

El futur d'Europa és a les mans d'Europa i si cadascun de nosaltres fa una contribució personal per a un futur millor, segur que aquest futur arribarà. Avui dia, Europa té una oportunitat excepcional, després de molts anys, i segles, de començar a viure i a actuar com a continent unit. Aprofitem-la!