

El Codi europeu d'ètica de la policia. Raons i directrius per al canvi

BJÖRN JANSON¹

Direcció General d'Afers Jurídics del Consell d'Europa.
Secretari del Comitè d'Experts sobre ètica policial i problemes en relació amb la policia

9

1. INTRODUCCIÓ

En primer lloc, permetin-me agrair als organitzadors haver-me convidat a participar en aquest Congrés. Fa molts anys que tinc el plaer de treballar juntament amb el senyor Amadeu Recasens i Brunet, director de l'Escola de Policia de Catalunya, i els puc assegurar que ha contribuït en gran mesura a les activitats en relació amb la policia que ha dut a terme el Consell d'Europa, tant en l'àmbit jurídic com en el dels drets humans, ja sigui a Estrasburg o arreu d'Europa. Aquest Congrés és una altra de les seves iniciatives per aprofundir en el debat sobre la policia en els Estats democràtics moderns, en concret pel que fa a l'equilibri entre les forces de policia i els drets i les llibertats fonamentals dels individus.

És un gran honor presentar la Recomanació del Consell d'Europa del Codi europeu d'ètica de la policia, adoptada pel Consell de Ministres el 19 de setembre de 2001. Jo mateix vaig tenir el plaer d'ocupar el Secretariat del Comitè d'Experts encarregat de l'esborrany del Codi. El Comitè es va establir l'any 1998, va iniciar la seva tasca el desembre del mateix any i estava integrat per funcionaris de diversos països europeus, en representació de totes les regions d'Europa, provinents de ministeris de l'Interior i de Justícia, la policia, la fiscalia i el poder judicial. N'era el president un comissari de policia danès (Karsten Petersen) i diverses organitzacions, com ara la Comissió Europea, la Interpol i l'AEPC, que hi van participar en qualitat d'observadors. A més a més, el Comitè comptava amb l'assessorament de dos experts científics (un dels quals era el senyor

1. Björn Janson va ser l'encarregat d'elaborar l'esborrany del Codi europeu d'ètica de la policia (Recomanació Rec (2001) 10 adoptada pel Consell de Ministres el 19 de setembre de 2001).

Amadeu Recasens), que van treballar com un equip aconsellant i guiant el Comitè. Aquests experts van ser seleccionats pel Consell d'Europa per la seva reconeguda experiència en ètica de la policia. Una vegada que el Comitè va haver acomplert la seva tasca d'elaboració de l'esborrany del Codi, se'n va enviar el text a l'Assemblea Parlamentària i a tots els sindicats de policia europeus presents com a observadors al Consell d'Europa a fi d'obtenir-ne l'opinió. El Codi de l'esborrany també es va debatre (i aprovar) en una reunió d'alt nivell entre els ministres europeus de l'Interior i s'ha anat preparant progressivament abans d'adoptar-lo.

Des dels seus inicis, el Consell d'Europa ha tingut sempre els afers de policia entre les seves prioritats. Certament, la funció de la policia en relació amb la protecció dels valors fonamentals del Consell d'Europa (democràcia pluralista, Estat de dret i drets humans) és tan important que el mateix Consell ofereix una plataforma natural per al debat europeu sobre el paper de la policia en una societat democràtica. El Tribunal Europeu pels Drets Humans ha establert una jurisprudència considerable en matèria de policia i el Comitè Europeu per a la Prevenció de la Tortura i el Tracte o Càstig Inhumà o Degradant (CPT) ha desenvolupat una sèrie de principis rectors referents a la policia. Alguns departaments del Consell d'Europa han tractat, en certa mesura, diverses qüestions relacionades amb la policia.

Els canvis que hi ha hagut des de 1989 a l'Europa central i de l'est han fet que el Consell d'Europa intensifiqués de manera significativa les seves activitats en relació amb la policia. Dins del marc de programes destinats a donar suport a la reforma jurídica, així com a la reforma de l'Administració pública, on s'inclou la policia, s'han desenvolupat un gran nombre d'activitats (seminaris, sessions de formació i difusió de l'experiència jurídica) amb temes com ara el paper de la policia en una societat democràtica, l'ètica de la policia, o la policia i l'Estat de dret.

En aquest context de reforma policial es va fer més palesa la necessitat d'un marc normatiu paneuropeu per a la policia. En conseqüència, el Consell de Ministres va establir el Comitè d'Experts sobre ètica de la policia i problemes en relació amb la policia (*PC-PO*) sota l'autoritat del Comitè Europeu per als Problemes de la Delinqüència (CDPC).

El Consell de Ministres, el màxim òrgan de decisió del Consell d'Europa, va adoptar per unanimitat el Codi europeu d'ètica de la policia el 19 de setembre de 2001. Abans de descriure el Codi amb més detall, vull destacar que és més que un codi deontològic tradicional. L'objectiu global consistia a crear un instrument que servís de marc general per a la policia i la seva funció en una democràcia, el seu lloc en el sistema de justícia penal, els seus objectius i el seu funcionament. El resultat és un text que proporciona els principis d'una policia ètica. Alguns d'aquests principis pertanyen a l'àmbit legislatiu, alguns tindrien cabuda en un codi deontològic nacional i d'altres pretenen servir de guia per a la formació de la policia. En conjunt, el Codi i l'exposició de motius que l'acompanya constitueixen

un document complet que resumeix els objectius i el paper de la policia en els Estats democràtics moderns governats segons l'Estat de dret.

El contingut del Codi comprèn els àmbits següents:

- a) Objectius de la policia
- b) Bases jurídiques de la policia
- c) La policia i el sistema de justícia penal
- d) Organització de les estructures de la policia
- e) Qualificació i reclutament
- d) Formació de la policia
- e) Drets del personal de la policia
- f) Principis rectors en relació amb l'actuació de la policia:
 - principis generals
 - situacions específiques
- g) Responsabilitat i control de la policia
- j) Recerca i cooperació

El Codi és aplicable a les forces de policia públiques tradicionals. Els cossos de policia especials, com ara la policia de seguretat i la policia militar, així com els serveis de policia privats, queden exclosos de l'àmbit del Codi, l'objectiu del qual s'adreça a les funcions habituals de la policia de seguretat ciutadana.

2. PRINCIPIS BÀSICS

- Promoció de l'Estat de dret
- Paper fonamental de la policia en el sistema judicial penal
- Policia propera al ciutadà
- La policia com a proveïdora de serveis públics

Els principis bàsics descrits s'exposen en el preàmbul del Codi, que fa referència a l'objectiu del Consell d'Europa de promoure l'Estat de dret. El preàmbul també reconeix la policia com una part del sistema judicial penal, a més de la fiscalia, la judicatura i el sistema penitenciari o de llibertat condicional. El Codi es basa en la creença que la policia ha d'estar en estret contacte amb el ciutadà i que ha de donar servei al ciutadà en lloc de ser merament una força d'aplicació de la llei.

3. OBJECTIUS DE LA POLICIA

- Mantenir la tranquil·litat pública i la llei i l'ordre

- Protegir i respectar els drets i les llibertats fonamentals del Conveni Europeu sobre Drets Humans
- Prevenir i combatre la delinqüència
- Descobrir delictes
- Oferir funcions d'assistència i servei al ciutadà

El Codi reconeix els objectius tradicionals de la policia a totes les societats (garantia de la llei i l'ordre, prevenció de la delinqüència i descobriment dels delictes), als quals se sumen les funcions d'assistència i servei i una disposició general de respecte dels drets fonamentals (els drets humans). Aquests últims es consideren essencials en una societat d'Estat de dret.

4. BASES JURÍDIQUES DE LA POLICIA EN L'ESTAT DE DRET

- La policia és un cos públic establert per la llei.
- Les operacions sempre s'han de dur a terme d'acord amb la legislació nacional i les normes internacionals.
- El ciutadà ha de tenir accés a la legislació, que ha de ser clara i precisa.
- El personal de la policia ha d'estar subjecte a la mateixa legislació que els ciutadans ordinaris.

Aquests són els principis del concepte d'Estat de dret, que es fonamenta en gran mesura en el Conveni Europeu sobre Drets Humans i la seva jurisprudència. A més a més, les autoritats públiques no poden evadir-se de la seva responsabilitat última sobre la policia. A més de la legislació nacional, la policia ha de respectar les normes internacionals acceptades pel país. L'exigència d'una legislació clara i precisa té com a finalitat que l'actuació policial sigui previsible des del punt de vista del ciutadà.

5. LA POLICIA I EL SISTEMA DE JUSTÍCIA PENAL

- Ha d'haver-hi una separació clara entre el paper de la policia i el de la fiscalia, la judicatura i el sistema penitenciari.
- La policia ha de respectar la independència i la imparcialitat dels jutges.
- La policia no ha d'exercir funcions judicials o les ha de tenir limitades.
- Cal assegurar la cooperació entre la policia i la fiscalia, així com la informació a les institucions.
- La policia ha de respectar el paper dels advocats defensors i donar-los assistència.
- La policia no ha de substituir el personal penitenciari.

La policia es considera una part important del sistema de justícia penal. Tanmateix, cal que hi hagi una separació clara entre el paper de la policia i el dels altres actors del sistema de justícia penal. La policia només ha d'exercir funcions judicials limitades, en cas que sigui necessari, i es podran impugnar les seves decisions davant d'un tribunal. Les tasques policiaques i les correctives són assumptes totalment diferents i convé que la policia ordinària no treballi a les presons, excepte en situacions d'emergència.

6. ORGANITZACIÓ DE LES ESTRUCTURES DE LA POLICIA

13

6.1 Generalitats que han d'acomplir els serveis de policia

- Guanyar-se el respecte del ciutadà com a garants de la llei.
- Exercir les seves funcions sota la responsabilitat de les autoritats civils.
- Poder ser reconeguts fàcilment.
- Disposar d'independència operativa davant d'altres cossos de l'Estat.
- El personal ha de ser individualment responsable de les seves accions.
- La cadena de comandaments ha de definir-se clarament.
- Fomentar unes bones relacions entre la policia i el ciutadà.
- Estar preparats per donar informació objectiva sobre les seves activitats (als ciutadans i als mitjans de comunicació).
- Assegurar la integritat de la plantilla i el respecte del Conveni europeu sobre drets humans.
- Prevenir i combatre la corrupció en tots els nivells de l'organització de la policia.

L'organització de la policia ha de fomentar unes bones relacions entre la policia i el ciutadà. Amb aquesta finalitat, el Codi proposa que l'organització de la policia estigui tan oberta a la societat com pugui. Els serveis de policia que treballen en la societat civil han d'estar sotmesos en última instància a un comandament civil; aquest fet no exclou que països amb més d'una organització de policia mantinguin el tipus policial de gendarmeria o de carrabiners en paral·lel a altres forces de policia. El Codi recomana una estreta cooperació entre la policia i la societat en diverses qüestions, no solament en la prevenció de la delinqüència.

En efecte, el suport de la societat és crucial per a un funcionament policial eficaç en una democràcia oberta. Un altre dels punts destacats és la independència funcional de la policia en el desenvolupament de les seves tasques policials específiques (professionalitat en lloc de decisions polítiques). Les relacions entre la policia i la ciutadania sovint tenen lloc gràcies

a l'enllaç dels mitjans de comunicació. La policia ha de donar informació objectiva als mitjans de comunicació, sense revelar informació confidencial. Cal que s'estableixin línies directrius que regeixin els contactes amb els mitjans de comunicació als Estats membres.

6.2 Qualificació, reclutament i captació del personal

- Reclutament del personal en funció de les seves capacitats, que han d'adaptar-se als objectius de la policia.
- Capacitat de discerniment, actitud oberta i habilitats comunicatives.
- Incapacitació en cas de condemnes per infraccions greus.
- Criteris de reclutament objectius i no discriminatoris com a reflex de la societat: homes, dones i grups ètnics minoritaris.

El Codi estableix que el personal de la policia ha de ser reclutat únicament en funció de les seves capacitats i de l'experiència personal. Cal evitar les designacions polítiques. El personal ha de demostrar tenir una actitud oberta, capacitat de discerniment, maduresa i bones habilitats comunicatives. L'organització de la policia ha de reflectir la societat a la qual serveix. Sense donar-ne detalls, el Codi dóna suport al reclutament d'homes i dones de tots els grups socials.

7. FORMACIÓ DEL PERSONAL DE LA POLICIA

- Ha de basar-se en els valors fonamentals d'una societat pluralista, l'Estat de dret i els drets humans.
- Ha de restar oberta a la societat.
- La formació inicial s'ha de completar amb formació continuada.
- Cal incloure la preparació en l'ús de la força, tenint en compte els principis dels drets humans.
- Ha d'integrar la necessitat de combatre el racisme i la xenofòbia.

La formació de la policia ha de basar-se en els valors fonamentals de la democràcia, l'Estat de dret i la protecció dels drets humans, i també ha de tendir a preparar personal generalista i no especialista. La formació, com l'organització de la policia, ha de restar oberta a la societat tant com pugui.

8. DRETS DEL PERSONAL DE LA POLICIA

- El personal de la policia ha de tenir els mateixos drets civils i polítics que la resta de ciutadans.

- Cal preveure també el seus drets socials i econòmics: organitzacions representatives, remuneració adequada i cobertura social.
- Les mesures disciplinàries han d'estar sota el control d'un òrgan independent o d'un tribunal.
- Les autoritats han de donar suport al personal de la policia subjecte a acusacions poc fonamentades respecte al compliment dels seus deures.

Com a norma general, els policies han de gaudir dels mateixos drets civils i polítics que la resta de ciutadans. Això fa referència al dret de vot i fins i tot de pertinença a un partit polític (en la majoria dels països), el dret d'afiliació a un sindicat, a un salari adequat, etc. El dret de vaga de la policia està limitat en la majoria dels Estats membres i el Codi no estableix cap criteri contrari.

9. PRINCIPIS RECTORS EN L'ACTUACIÓ POLICIAL

Els principis que han de regir la policia operativa en les seves activitats diàries es basen sobretot en una ètica interna, que es pot dividir en dues parts:

- principis policials democràtics
- situacions específiques: dificultats ètiques i de drets humans

La primera part dels principis rectors correspon als criteris generals per a la intervenció policial basats en la jurisprudència del Conveni europeu. La segona part, referida a situacions específiques, tracta els casos en què l'equilibri entre l'eficàcia de la policia i la protecció dels drets humans esdevé especialment difícil. Aquestes situacions són la investigació policial i la privació de llibertat.

9.1 Principis rectors democràtics

- La policia ha de respectar el dret que tothom té a la vida.
- No ha de tolerar cap acte de tortura ni cap tracte degradant.
- Tan sols pot fer ús de la força quan sigui estrictament necessari i per obtenir un objectiu legítim (necessitat i proporcionalitat).
- Ha de comprovar la legalitat de les accions que vulgui dur a terme.
- Ha d'executar les ordres dels superiors, excepte aquelles que estiguin clarament fora de la legalitat.
- La policia ha de desenvolupar les seves tasques de manera justa, d'acord amb els principis d'imparcialitat i de no-discriminació.
- Només pot interferir en la vida privada quan sigui estrictament necessari.

- El tractament de les dades personals ha de respectar els principis internacionals de protecció de dades i adequar-se a l'assoliment d'objectius legítims.
- La policia ha de respectar els drets fonamentals de les persones: llibertat d'opinió, de consciència, de religió, d'expressió i de reunió.

Aquesta part es fonamenta en els principis de minimitzar la interferència policial en la vida privada de les persones i respectar les llibertats tant com sigui possible.

9.2 Principis rectors en situacions específiques

En general, durant la intervenció cal demostrar la condició de membre de la policia i la seva identitat professional.

Així mateix, el personal ha d'oposar-se a qualsevol forma de corrupció dins de la policia, informar-ne els superiors i els organismes competents.

Pel que fa a l'interrogatori policial:

- ha de basar-se en una sospita raonable d'infracció;
- ha de respectar la presumpció d'innocència, el dret a ser informat de l'acusació i el dret a preparar la defensa;
- ha de ser objectiu i just, tenint en compte les necessitats específiques de les persones (nens, membres de minories, etc.);
- cal assegurar un interrogatori just, cal que l'interrogat en conegui els motius i cal conservar-ne un registre.

Així mateix, en la investigació policial cal tenir en compte:

- les necessitats específiques, la protecció i l'assistència dels testimonis;
- el suport, l'assistència i la informació a les víctimes sense discriminacions;
- la interpretació al llarg de la investigació policial.

En relació amb la detenció i/o privació de llibertat:

- S'ha de limitar tant com sigui possible i cal consignar un registre de les detencions sota custòdia.
- Cal informar sobre les raons de la detenció, les acusacions i el procediment.
- La policia ha de vetllar per la seguretat, la salut, la higiene i l'alimentació.
- La persona amb privació de llibertat ha de tenir dret a notificar-ho a

una tercera persona, a accedir a assistència legal i a una revisió mèdica.

- Cal separar les persones detingudes per delictes de les detingudes per altres motius.

Aquestes normes es basen en els principis del Conveni europeu sobre drets humans, així com en els principis establerts pel Comitè Europeu per a la Prevenció de la Tortura.

10. RESPONSABILITAT I CONTROL DE LA POLICIA

- La policia ha de respondre davant de l'Estat, dels ciutadans i dels seus representants. Ha d'estar subjecta a un control extern d'eficiència.
- El control estatal s'ha de repartir entre els poders legislatiu, executiu i judicial. Cal donar suport a la cooperació internacional en qüestions d'ètica de la policia i drets humans.
- Cal garantir procediments imparcials per a les denúncies contra la policia.
- S'ha de promoure la comunicació i la comprensió mútua entre el ciutadà i la policia.
- Cal promoure el Codi europeu d'ètica de la policia.

Per bé que la policia és un òrgan estatal, el Codi reconeix que així i tot no només ha de ser responsable davant de l'Estat sinó també davant del ciutadà. Això en bona mesura s'aconsegueix automàticament si la policia és oberta i transparent en relació amb la societat. A més del control del parlament, el govern i la judicatura, el Codi proposa l'establiment de mecanismes de control independents. També es recomana aplicar mecanismes menys formals a fi d'estimular la comunicació entre la policia i la ciutadania.

11. CONCLUSIÓ

Com es pot veure, el Codi ofereix un ampli marc per al desenvolupament d'una policia ètica. Algunes parts del text tenen una finalitat legislativa, d'altres poden utilitzar-se com a models per a codis d'ètica de la policia nacional i el conjunt del text pot servir de base per a la reforma policial i la formació dels cossos de policia.

Amb l'adopció del Codi europeu d'ètica de la policia, Europa té per primera vegada un instrument policial bàsic. En molts Estats europeus, però no en tots, alguns d'aquests principis ja estan implantats en molts àmbits. No obstant això, en alguns Estats és necessari dur a terme àmplies refor-

mes policials a fi d'assolir aquests nivells. Per tant, cal promoure els principis del Codi. També és evident que tal vegada siguin necessàries normes addicionals o més detallades en àrees específiques de les activitats policials. Cal, però, que aquestes es construeixin sobre la base dels principis que s'acaben de descriure.

Sabem que el Codi està en fase d'implantació en molts Estats europeus i que el text s'ha traduït a diversos idiomes, a més d'estar disponible en els originals, l'anglès i el francès. Tot i que es va començar a treballar en un Codi d'ètica arran de la necessitat d'una reforma policial a l'Europa de l'est, existeixen reformes policials en curs tant en les democràcies més joves com en les més experimentades. Trobades com la d'aquest Congrés a l'Escola de Policia de Catalunya són, sens dubte, importants per a la implantació dels principis del Codi.