



ARTICULACIÓ DE LES PROPOSTES DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA I DEL DEFENSOR DEL PUEBLO SOBRE MECANISMES NACIONALS DE PREVENCIÓ

Proposta del Síndic de Greuges de Catalunya per a assumir les funcions de *Mecanisme Nacional de Prevenció* en l'àmbit català i la seva articulació dintre del sistema nacional per a la prevenció de la tortura

Barcelona, maig de 2007

Aquest document proposa l'estructuració d'un **Mecanisme Nacional de Prevenció *Múltiple***, basat en els següents principis:

- **Aplicació de l'article 17 del Protocol sobre la creació/designació de diversos mecanismes de prevenció per a Estats descentralitzats.**
- **Respecte del bloc constitucional i del repartiment competencial que d'aquest es deriva.**
- **Participació de la societat civil.**

CONTEXT. Línies generals del Protocol Facultatiu de la Convenció contra la Tortura: els mecanismes nacionals de prevenció –MNP- en el Protocol Facultatiu de la Convenció contra la Tortura

1. L'objectiu Protocol Facultatiu de la Convenció contra la Tortura –el Protocol- és establir un sistema de visites periòdiques a càrrec d'òrgans internacionals i nacionals independents als llocs que es trobin persones privades de la seva llibertat, amb la finalitat de prevenir la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants (article 1). Per al compliment de tal objectiu s'estableix un Subcomitè per a la Prevenció de la Tortura i Altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants i es compromet als Estats a crear Mecanismes Nacionals de Prevenció –MNP- que compleixin els comesos assenyalats en el Protocol (article 2).

2. Els mecanismes nacionals de prevenció de cada Estat han de ser designats com data límit un any després de l'entrada en vigor del Protocol o de la seva ratificació o adhesió (article 17). Aquest període, no obstant això, es podrà ajornar durant un període màxim de tres anys a petició de l'Estat interessat (article 24).

3. Aquests mecanismes tindran com a mínim les facultats de portar a terme visites *in situ* per examinar, periòdicament, el tracte de les persones privades de la llibertat en llocs de detenció/internament; fer recomanacions a les autoritats competents per millorar el tracte i les condicions de les persones privades de la llibertat i de prevenir la tortura i altres tractes o penes cruels; i fer propostes i observacions sobre la legislació vigent o dels projectes de llei en la matèria (article 19).

4. Per als Estats compostos (com és el cas de l'Estat espanyol) el propi Protocol contempla la possibilitat d'establir o designar un mecanisme nacional de prevenció –MNP- per a cada una de les entitats descentralitzades (article 17) sempre que s'ajustin a les seves disposicions. Aquesta possibilitat es correspon plenament amb el fet que l'aplicació dels tractats internacionals ha de ser sempre respectuosa de l'estructura territorial i del repartiment competencial de cada Estat part.

5. Per a l'aplicació del Protocol i dels mecanismes de prevenció de la tortura cal adoptar una definició àmplia de «llocs de detenció» i «detinguts». Cal entendre per privació de llibertat qualsevol forma de detenció o empresonament o de custòdia d'una persona per ordre d'una autoritat judicial o administrativa o d'una altra autoritat pública, en una institució pública o privada de la qual no pugui sortir lliurement (article 4 del Protocol). Els llocs de detenció/internament han d'incloure –sense estar limitats a ells–: comissaries

de policia, llocs i centres de detenció de l'exèrcit i d'altres forces de seguretat, tots els centres de reclusió preventiva, presons preventives, presons per a persones condemnades, centres de treball dels presos fora de les presons, hospitals o clíniques on els presos reben tractament, hospitals psiquiàtrics, centres de rehabilitació i llocs similars per a menors, centres per a immigrants, zones de trànsit en ports internacionals, centres per a sol·licitants d'asil, refugiats o desplaçats interns detinguts, institucions psiquiàtriques i llocs de detenció administrativa.

I. L'articulació d'un Mecanisme Nacional de Prevenció Múltiple: Xarxa de ombudsman espanyols

1. La figura del ombudsman com mecanisme nacional de prevenció

Els anomenats mecanismes nacionals de prevenció, per disposició del propi Protocol, han de ser *establerts* o *designats* per cada Estat part (article 17). Els mecanismes nacionals, llavors, no han de ser, necessàriament, organismes de nova creació. Quedarà a discreció de les autoritats competents determinar si es crea un òrgan nou o si per contra s'assignen les funcions determinades pel Protocol per als mecanismes nacionals de prevenció a un òrgan o entitat ja existent.

El Síndic de Greuges de Catalunya considera que existeixen raons de diversa índole que avalen la idea que siguin les institucions dels Ombudsman les encarregades d'assumir les funcions que el Protocol facultatiu encomana als anomenats mecanismes nacionals de prevenció. La seva condició com òrgans encarregats de la defensa dels drets de les persones, la seva independència i la seva experiència en la tramitació de queixes i problemàtiques relatives a la vulneració dels drets de les persones privades de la llibertat (que inclou la pràctica de visites *in situ*) són els elements que recolzen aquesta convicció.

Aquesta convicció sobre la conveniència de designar als Ombudsman com Mecanisme Nacional de Prevenció –MNP- troba suport, a més, en la posició adoptada per l'Assemblea del Consell d'Europa en la Recomanació 1747, del 29 de maig de 2006, en la qual invita als Estats Membres a reforçar el rol de les institucions d'Ombudsman en el control dels llocs de detenció amb la finalitat de garantir l'efectivitat de les regles penitenciàries europees i de la futura carta penitenciària europea.

També l'Associació per a la Prevenció de la Tortura (The Association for the Prevention of Torture) –APT- assenyala que en cada país es poden identificar organismes o institucions ja existents que podria adequar-se per assumir les funcions que assenyala el Protocol, i entre ells destaca a les institucions de Ombudsman o Defensories del Poble. Aquestes institucions, segons assenyala APT, compten amb la independència i la credibilitat suficient per assumir les funcions de mecanisme nacional de prevenció. A més, la seva experiència en la tramitació de queixes individuals i en la realització de visites *in situ*, així com la suficiència dels seus recursos i el personal que conforma el seu equip de treball, poden posar-se al servei del mecanisme. Aquesta idea d'atorgar a les institucions de Ombudsman les funcions del MNP s'ha posat en pràctica ja a diferents països del nostre entorn.

2. Mecanisme Nacional de Prevenció Múltiple

S'ha assenyalat ja que segons l'article 17 del Protocol, **cada Estat Part mantindrà, designarà o crearà, "... un o diversos mecanismes nacionals independents per a la prevenció de la tortura a nivell nacional"**. Al tenor d'aquest mateix article, **les entitats descentralitzades dels Estats Part poden designar mecanismes nacionals de prevenció sempre que s'ajusten a les disposicions del Protocol**.

La previsió continguda en aquest apartat va portar a l'Associació per a la Prevenció de la Tortura (The Association for the Prevention of Torture) –APT-, al Centre per a la Justícia i el Dret Internacional (CEJIL/Brasil) i a la Comissió Teotoño Vilela (CTV) a organitzar el seminari "El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura: Implementación en Estados Federales y Descentralizados", celebrat en Sao Paulo, Brasil, del 22 al 24 de juny de 2005. Producte del mateix és el document *Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados*.

En el document en menció es desenvolupa, entre d'altres assumptes, el contingut de l'article 17 del Protocol en punt a la **creació de mecanismes nacionals de prevenció de naturalesa "múltiple"**, és a dir, formats per dos o més organismes cadascun dels quals té assignades competències específiques en funció, bé de la distribució constitucional de les mateixes entre els respectives entitats descentralitzades, bé dels àmbits materials que fa referència el Protocol, així:

- a. **Cada organisme actuarà regionalment –distribució geogràfica de les competències- en el territori que és responsabilitat del govern regional corresponent;**
- b. Un organisme promulgat i nomenat pels governs regionals (cobrint la seva jurisdicció regional), i un segon organisme promulgat i nomenat pel govern federal (cobrint tota la seva jurisdicció federal);
- c. Cadascun actuant sobre diferents tipus de detenció –distribució material/temàtiques de les competència-, per exemple: instal·lacions de detenció d'immigrants, centres de detenció preventiva, presons, instal·lacions psiquiàtriques, instal·lacions militars;
- d. Agències especialitzades relacionades amb col·lectius de persones a partir de la seva identitat, per exemple els estatus dels pobles indígenes, o
- e. Qualsevol combinació de les anteriors.

En el mateix sentit, en la *Guia per a l'establiment i designació dels mecanismes Nacionals de Prevenció*, editada l'octubre de 2006 per l'APT, es reconeix la possibilitat que **el MNP sigui un mecanisme múltiple a l'empara d'allò establert a l'article 17 del Protocol**. A partir d'aquest enunciat, la Guia proposa que per tal que múltiples mecanismes compleixin en el seu conjunt els requisits d'un MNP en un Estat d'estructura descentralitzada, es podran, entre d'altres, adoptar els següents models d'organització:

- a. **El govern central i cada govern regional nomenaran i legislaran sobre un MNP diferent per a cada territori o àrees temàtiques sobre les quals cada govern –central o regional –tingui competència; o**

- b. El govern central crearà un MNP per cobrir tots els territoris i temes sobre els quals els governs regionals no tenen autoritat, mentre que els governs regionals conjuntament crearan un segon MNP unificat que cobreixi tots els territoris i àrees temàtiques sobre les quals els governs regionals tenen competència.

La Guia recorda a més que el Protocol Facultatiu estipula que els MNP formaran part d'un "sistema" per a la constitució del qual caldrà establir alguna forma de coordinació a nivell nacional.

Ara bé, com ho havia ja plantejat aquesta institució, **la conformació MNP descentralitzats afavoreix l'exercici de les funcions encomanades pel Protocol**, especialment en països amb un número elevat d'habitants i territori extens, com és el cas de l'Estat espanyol.

L'existència de MNP en l'àmbit autonòmic garantirà els principis de proximitat i eficiència que es converteixen també en requisits per garantir el compliment dels seus objectius. La fixació del marc territorial autonòmic com a espai d'acció del MNP garanteix la proximitat física del mateix amb els diversos centres d'internament i detenció objecte de supervisió. Aquesta proximitat serà la que, al seu torn, garantirà la seva proximitat amb els subjectes privats de la llibertat.

3. Conveniència d'un Mecanisme Nacional de Prevenció *Múltiple* per a l'Estat Espanyol: Xarxa de Ombudsman a partir del repartiment competencial actual

3.1. El Marc competencial

En el marc del repartiment competencial actual dins de l'Estat Autonòmic, les competències sobre els àmbits de vigilància i control establerts per als MNP (diversos espais de detenció/internament que fa referència l'article 4 del Protocol) estan repartides entre l'Estat i les Comunitats Autònomes –CCAA-. Per això es planteja la necessitat que cadascun, Estat i CCAA, decideixin i gestionin sobre un MNP propi per a la seva jurisdicció i sobre la base de les competències que ostenta en relació cadascuna de les àrees que fa referència el Protocol.

A l'Estat correspondria decidir sobre l'organisme encarregat de les visites als espais de detenció/internament que cauen dins del seu orbita competencial exclusiva (per exemple policia nacional i immigració), i a les CCAA sobre aquells relatius a les seves competències exclusives, compartides o executives (això és, per exemple, sanitat i menors en totes les CCAA; policia autonòmica a Catalunya, País Basc i Navarra; i presons a Catalunya).

Quan es refereix específicament a Catalunya, l'existència d'un MNP autonòmic encaixa dins del marc competencial de la Generalitat en l'àmbit penitenciari, policial, sanitari i de protecció dels menors, així:

- Competència exclusiva sobre l'organització, el funcionament intern, l'avaluació, la inspecció i el control de centres, serveis i establiments sanitaris (article 162 Estatut d'Autonomia de Catalunya –EAC-).
- Competència exclusiva en matèria de protecció de menors que inclou la regulació del règim de la protecció i de les institucions públiques de protecció i tutela dels menors desemparats o en situació de risc, i dels menors infractors (article 166 del EAC).
- Competència compartida en la regulació i l'execució de les prestacions i els serveis sanitaris, sociosanitaris i de salut mental de caràcter públic en tots els nivells i per a tots els ciutadans (article 162 EAC).
- Competència executiva, entre d'altres, sobre la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals, i la creació i l'organització de la policia de la Generalitat -Mossos d'Esquadra- (articles 163 i 164 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya –EAC- sobre seguretat pública i seguretat privada).
- Competència executiva sobre la legislació de l'Estat en matèria penitenciària, que inclou, també, la totalitat de la gestió de l'activitat penitenciària a Catalunya, i l'execució de les mesures alternatives a la presó i de les activitats de reinserció (article 168 EAC).

Adicionalment, segons estableix l'article 195.4 de EAC, correspon a la Generalitat ha adoptar les mesures necessàries per a executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals ratificats per l'Estat espanyol o que vinculin l'Estat, en l'àmbit de les seves competències.

D'altra banda hem d'afegir que, d'acord amb l'article 78.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, del el **Síndic de Greuges té competència exclusiva per supervisar l'activitat de l'administració de la Generalitat**, la dels organismes públics o privats vinculats o que depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o compleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta, i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.

És precisament aquesta competència exclusiva la que faculta al Síndic per exercir les funcions del MNP a Catalunya i en relació amb les administracions de competència de la Generalitat.

Quant a les competències per supervisar els espais de detenció/internament de competència exclusiva de l'Estat (centres de detenció de les dependències de policia nacional, per exemple) es podria plantejar un conveni de col·laboració que li permetés al Síndic, com a MNP designat per a Catalunya, exercir-les.

II. Articulació de la proposta del Síndic de Greuges com MNP per a Catalunya amb la Proposta del Defensor del Poble de MNP per a l'Estat espanyol. La Xarxa de Ombudsman

1. El repartiment competencial ha que s'ha fet referència, els arguments presentats a favor que siguin els ombudsman els que assumeixin les funcions que el Protocol Facultatiu assigna als MNP, i aquells relatives al contingut de l'article 17 del Protocol sobre els MNP múltiples, permeten al **Síndic de Greuges reafirmar la seva postura quant a assumir les competències de MNP a Catalunya. Aquesta proposta es complementa amb la de designar com MNP per a Espanya al Defensor del Poble i de la resta de Comunitats Autònomes als respectius Ombudsman Autònomic que així ho estimin convenient**, cada un en relació amb els seus propis àmbits competencials.

Amb aquesta proposta, tant l'experiència d'aquestes institucions de ombudsman en la defensa dels drets dels ciutadans -especialment l'experiència en la protecció dels drets de les persones privades de la llibertat- com la xarxa de col·laboració ja articulada entre elles per afavorir el compliment o de la seva missió, podran posar-se al servei d'un MNP múltiple.

2. En la "Propuesta del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura" el Defensor del Pueblo recorda que "su legislación reguladora contiene disposiciones que le permiten articular un sistema de trabajo basado en la colaboración y la coordinación con entidades homólogas de carácter autonómico". Atesa aquesta possibilitat planteja que "a fin de aumentar sustancialmente el número de visitas [del MNP], se articularía un sistema de colaboración con las figuras análogas implantadas en las Comunidades Autónomas para la gestión de las mismas y el seguimiento de las actuaciones, y multiplicar así los recursos personales y materiales al servicio del MNP."

3. **Per a integrar les propostes del Síndic i del Defensor del Poble, sobre la base de la possibilitat continguda en l'article 17 del Protocol en relació amb els Estats descentralitzats**, es proposa l'establiment d'una **Xarxa de Ombudsman** els quals compliran amb els mandats del Protocol. Cada ombudsman actuarà dins de la seva jurisdicció i en els àmbits materials que li corresponguin segons les seves pròpies competències i aquelles de la seva respectiva Comunitat Autònoma.

4. **La Xarxa de ombudsman, com MNP per a l'Estat Espanyol, estarà composta pel Defensor del Poble i tots els ombudsman autonòmics que assumeixin les funcions de MNP en la seva respectiva comunitat, els quals treballaran de manera coordinada i col·laboraran per al compliment dels mandats del Protocol.**

- Els ombudsman autonòmics que ho considerin procedent assumiran les funcions de MNP en les seves respectives comunitats autònomes i en relació amb els espais de detenció/internament dependents de les àrees de la seva competència (veure proposta del Síndic de Greuges).
- El Defensor del Poble assumirà les funcions de MNP en relació amb els espais de detenció/internament dependents de les àrees de competència exclusiva de l'Estat

(centres de detenció d'immigrants, dependència de detenció de la policia nacional, etc.).

- El Defensor del Poble assumirà, a més, les funcions de MNP en relació amb tots els espais de detenció/internament en aquelles comunitats autònomes que no assumeixin aquestes funcions.

5. La Xarxa de ombudsman estarà coordinada per una **Mesa de Coordinació** composta per:

- El Defensor del Poble en qualitat de president.
- Representants del MNP dels ombudsman autonòmics que hagin assumit les funcions del Protocol en la seva respectiva comunitat.
- Representants del Defensor del Poble responsables del MNP.

La taula de coordinació tindrà dins de les seves funcions

- Centralitzar i sistematitzar els informes anuals de cadascun dels MNP (emesos pels ombudsman autonòmics i pel Defensor de Poble)
- Redactar l'informe anual del MNP de l'Estat espanyol
- Actuar com a interlocutor amb el Sub-comitè de la tortura segons l'establert en les Parts III i IV del Protocol.

6. El terme d'un any establert a l'article 17 del Protocol

L'articulació d'aquesta proposta requereix d'una planificació curiosa que portarà temps, tant perquè cada ombudsman autonòmic defineixi en quins termes l'interessa participar d'aquesta Xarxa, com per a la constitució de la Taula de Coordinació i l'establiment de les bases per al seu funcionament.

L'article 17 de Protocol assenyala que cada Estat Part haurà d'haver implementat la figura dels MNP abans d'un any des del moment de l'entrada en vigor de l'Instrument, o des de la seva ratificació o adhesió. Aquest terme, no obstant això, **podrà ajornar-se per tres anys a petició de l'Estat interessat** (article 24). Aquest marge de temps pot resultar essencial per garantir la millor organització possible del MNP i **un procés més inclusiu per a la decisió** sobre la composició i el funcionament del mateix.

El Síndic reitera que la participació de la societat civil en el funcionament dels MNP és essencial, especialment en consideració a la seva experiència i trajectòria, i al treball que desenvolupa amb diversos col·lectius de persones privades de la llibertat. Els col·legis professionals, les ONG i altres institucions o instàncies de la societat civil preocupades per la protecció dels drets de les persones compten amb un gran nombre d'experts de diferents àrees del coneixement (juristes, criminalistes, metges, psicòlegs, professionals sanitaris, assistents socials, etc.) especialitzats en la prevenció de la tortura i a la feina amb persones privades de la llibertat. Per això és molt important vincular la seva important tasca al funcionament del MNP.

Per a afavorir un espai per aquesta participació i un procés dialèctic en el qual es considerin les diverses possibilitats d'articulació del sistema del MNP per a l'Estat espanyol, sense que això impliqui desatendre els compromisos internacionals, **l'Estat hauria de demanar l'ajornament del terme de compliment de l'obligació continguda a l'article 17 del Protocol** per un lapse prudencial que permeti disposar del temps necessari per articular la Xarxa de Ombudsman en els termes proposats.

Aquest ajornament caldria, fins i tot, en el cas de les propostes actuals del Defensor del Poble i del Síndic de Greuges atès que, si bé en és cert que les dues institucions compten amb les competències i les prerrogatives necessàries per assumir les funcions de MNP, en amb dues caldria, com a mínim, incrementar el personal i crear una estructura de treball específica per al compliment dels mandats del Protocol. Així, si bé és cert que es podria "designar" molt ràpidament a les institucions de ombudsman interessades com MNP en les seves respectives competències, no ho és menys que l'impuls per posar en funcionament del mecanisme requereix més temps i treball.

III. El Síndic com Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura a Catalunya

Atesos els camps d'acció fixats pel Protocol per als MNP no és difícil deduir una sèrie de coincidències naturals entre aquests i la missió del Síndic i els seus instruments d'actuació (article 19 del Protocol).

- En relació amb la funció de "**examinar periòdicament el tracte de les persones privades de la llibertat en llocs de detenció ...**" el Síndic ja ve realitzat actuacions d'ofici i visites programades a les diverses institucions dependents de l'administració (també a centres de detenció o presons) i que s'encarreguen de la prestació serveis als ciutadans.
- Sobre la funció d'**emetre recomanacions a les autoritats competents** per millorar el tracte i les condicions de les persones privades de la llibertat i de prevenir la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants, també té experiència el Síndic.
- En el marc de les seves resolucions, o en les conclusions dels seus estudis monogràfics (informes extraordinaris sobre temes específics), el Síndic també fa **propostes i observacions sobre la legislació vigent** o sobre els projectes de llei en la matèria. El Síndic recomana o suggereix la introducció de canvis o modificacions legals en aquelles matèries en les quals observa una vulneració dels drets de les persones.

Aquests i altres elements que abonen la idoneïtat del Síndic de Greuges per assumir les funcions de MNP a Catalunya han estat prou exposats en el document "*Equip de prevenció contra la tortura del Síndic de Greuges de Catalunya. Proposta del Síndic de Greuges de Catalunya per assumir les funcions de prevenció de la tortura assignades pel Protocol Facultatiu de la Convenció contra la Tortura als anomenats mecanismes nacionals de prevenció, en l'àmbit català*".

Sobre aquesta base, es proposa la creació de l'un *Equip de prevenció contra la tortura del Síndic de Greuges a Catalunya i el seu Consell Assessor* que assumeixi les funcions

establertes pel Protocol en l'àmbit català. Aquest equip serà responsable davant la Xarxa de ombudsman que s'articularà com MNP per a l'Estat espanyol.

La proposta d'organització d'aquest Equip és la que segueix:

Equip de prevenció contra la tortura del Síndic de Greuges a Catalunya i el seu Consell Assessor- Organigrama

