

Àmbit social i criminològic

D O C U M E N T S D E T R E B A L L

CONSELL d'EUROPA

**Directrius per als serveis
penitenciaris i de *probation*
sobre la radicalització i
l'extremisme violent**

Traducció realitzada pel Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada
del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya

Directrius per als serveis penitenciaris i de *probation* sobre la radicalització i l'extremisme violent

*(Adoptades pel Comitè de Ministres el 2 de març de 2016
a la 1249a reunió dels delegats dels ministres)*

I. TERMINOLOGIA UTILITZADA A L'EFECTE D'AQUESTES DIRECTRIUS¹:

La radicalització és un procés dinàmic pel qual un individu accepta i dóna suport a l'extremisme violent de manera creixent. Les raons que motiven aquest procés poden ser ideològiques, polítiques, religioses, econòmiques o personals.

L'extremisme violent consisteix a promoure, fomentar o cometre actes que poden donar lloc al terrorisme i que aspiren a defensar una ideologia que preconitza una supremacia racial, nacional, ètnica o religiosa o s'oposa als valors i els principis fonamentals de la democràcia.

La seguretat dinàmica és un concepte i un mètode de treball per mitjà del qual el personal prioritza establir i mantenir una comunicació i una interacció diàries amb els detinguts que es basa en una ètica professional. Aspira a entendre millor els detinguts i a avaluar els riscos que poden presentar, i també a garantir la protecció, la seguretat i el bon ordre, i a contribuir a la seva rehabilitació i a la preparació de la seva posada en llibertat. Aquest concepte s'hauria d'entendre en un sentit més ampli de seguretat que també comprèn la seguretat estructural, organitzacional i estàtica (parets, barreres, forrellats, il·luminació i equipament utilitzat per retenir els presos en cas de necessitat).

¹ A l'efecte d'aquestes Directrius l'ús «ha de» segueix la pràctica redaccional adoptada pel CDPC en l'àmbit penitenciar. Aquesta pràctica es va establir amb l'adopció de les normes penitenciaris europees el 2006 (Recomanació Rec(2006)2 del Comitè de Ministres dels Estats membres). L'ús «ha de» en cap cas no s'ha d'interpretar com que denota obligacions existents en virtut del dret internacional o com que implica una regla imperativa o obligatòria per als Estats membres.

II. ABAST

Aquestes Directrius recomanen mesures que han de prendre els serveis penitenciaris i de *probation* per prevenir que les persones que tenen sota la seva responsabilitat es radicalitzin i adoptin postures extremistes violentes que poden portar a accions terroristes, i també per detectar, gestionar i reinserir els individus radicalitzats.

Els detinguts, inclosos els acusats, i també les persones en *probation* i els delinqüents en llibertat condicional, són els subjectes principals de les intervencions recomanades.

El personal penitenciar i de *probation* són els actors principals encarregats d'implementar aquests principis directors. Aquests principis també poden concernir els representants d'altres organismes i d'institucions religioses que treballen amb presos i persones en *probation*, i també els assessors legals, els familiars i els grups d'iguals.

La radicalització és un problema polític i social que preocupa les autoritats públiques en el seu conjunt. Les presons només són una de les institucions en què la radicalització pot manifestar-se, però només una aproximació social i política global a les causes fonamentals del problema pot abordar-la amb eficiència.

Tot i que els presos i les persones en *probation* que estan en perill d'ésser radicalitzats o de tornar-se extremistes violents representen un nombre petit en els Estats membres del Consell d'Europa, és igualment important posar prou recursos i esforços per fer front a aquest problema amb eficàcia atès el perill potencial que representa per a la societat.

Aquestes Directrius han d'aplicar-se d'acord amb els instruments i les normes internacionals pertinents de l'àmbit dels drets humans i de total conformitat amb la Convenció europea dels drets humans.

Aquestes Directrius subratllen i amplien les normes existents del Consell d'Europa i s'han de llegir juntament amb les recomanacions pertinents del Consell d'Europa, en particular la Recomanació Rec(2006)2 del Comitè de Ministres sobre les normes penitenciàries europees, la Recomanació CM/Rec(2010)1 del Comitè de Ministres sobre les normes del Consell d'Europa relatives a la *probation*, la Recomanació CM/Rec(2008)11 del Comitè de

Ministres sobre les normes europees per als delinqüents menors subjectes a sancions o mesures, la Recomanació CM/Rec(2012)12 del Comitè de Ministres relativa als detinguts estrangers, la Recomanació CM/Rec(2014)3 del Comitè de Ministres relativa als delinqüents perillosos i la Recomanació CM/Rec(2014)4 del Comitè de Ministres relativa a la vigilància electrònica.

Se centra particularment l'atenció sobre algunes de les normes i alguns dels principis més pertinents que contenen les normes penitenciàries europees i se'n fa una llista en el text de les Directrius per recordar als serveis penitenciaris i de *probation* que no se n'haurien d'allunyar quan tracten amb persones radicalitzades que estan sota la seva responsabilitat.

III. PRINCIPIIS FONAMENTALS I CONSIDERACIONS GENERALS

a. Respecte pels drets humans i les llibertats fonamentals

1. La prevenció i el tractament del problema de la radicalització i de l'extremisme violent han de basar-se sempre en l'Estat de dret i han d'establir-se de conformitat amb les normes internacionals en matèria de drets humans, atès que el respecte pels drets humans i l'Estat de dret és una part essencial d'un esforç assolit de contraradicalització. El seu incompliment és un dels factors que pot contribuir a una radicalització creixent.

2. La tortura i els càstigs o els tractes inhumans o degradants són prohibits. S'han de respectar la llibertat d'expressió i la llibertat de religió.

b. Respecte per la protecció de les dades i de la vida privada

3. Qualsevol vigilància i restricció dels contactes, la correspondència i les visites dels detinguts a causa d'una sospita de radicalització han de ser proporcionades al risc avaluat i han d'efectuar-se respectant les normes internacionals en matèria de drets humans i de les lleis nacionals relatives a les persones privades de llibertat i han d'establir-se d'acord amb la norma 24 de les normes penitenciàries europees relatives als contactes dels detinguts amb el món exterior.

4. En cas d'intercanvis d'informació relacionats amb la radicalització i l'extremisme violent entre els serveis penitenciaris i de *probation* i les forces de l'ordre i els serveis secrets nacionals, han de convenir-se procediments clars i rigorosos que s'han de respectar pel que fa a la vida privada i la protecció de dades.

5. Les persones que treballen en la readaptació dels detinguts haurien de poder operar amb l'autonomia i la independència adequades pel que fa als actors que es dediquen a recopilar dades dels extremistes violents. En efecte, l'èxit de la readaptació depèn de la confiança que es deriva d'aquesta autonomia.

c. L'empresonament com una mesura d'últim recurs

6. Per poder aplicar de manera efectiva el principi segons el qual la presó només ha de ser una mesura d'últim recurs, han d'aplicar-se tota una gamma de sancions i mesures individualitzades, en la mesura del possible, per tal de mantenir els delinqüents dins la comunitat i millorar les seves perspectives d'una vida sense criminalitat. En aquest sentit, la cooperació amb altres organismes podria contribuir a l'intercanvi de bones pràctiques pel que fa a les mesures de prevenció generals relacionades amb la radicalització i l'extremisme violent.

7. Els delinqüents joves poden ser particularment vulnerables a la radicalització. Per tal d'evitar els efectes negatius de l'empresonament, és convenient considerar primer les mesures i les sancions aplicades a la comunitat. També han de destinar-se recursos i esforços suplementaris per treballar amb aquests delinqüents.

d. La bona gestió de les presons

8. La bona gestió i el bon ordre de les presons han de respectar la diversitat, la tolerància i la dignitat humana tant dels presos com del personal, atès que això contribueix a evitar situacions propícies a la radicalització i l'extremisme violent.

9. Tot i que forçosament per si sols no són suficients per eradicar la radicalització; la violència, el racisme, la islamofòbia i altres formes de discriminació generen ressentiment i

donen peu a discursos de radicalització. Les condicions de detenció inadequades i la superpoblació carcerària també poden ser factors que incrementen el risc de radicalització a les presons. Així, el fet d'abordar aquests problemes ha de considerar-se com una part integrant dels esforços per combatre la radicalització.

10. De la mateixa manera, els processos de radicalització poden accentuar-se i intensificar-se quan l'administració penitenciària aplica mesures desproporcionades. Per consegüent, les mesures punitives, l'ús de la força i els mitjans de coacció han de ser proporcionats a les amenaces greus i directes de l'alteració del bon ordre, la seguretat i la protecció en una presó determinada per tal de preservar, en la mesura del possible, les relacions de confiança i de suport que contribueixen a la reintegració del delinqüent.

11. La gestió de les presons ha d'implicar consultar el personal i, en funció de les necessitats pel que fa al bon ordre, la seguretat i la protecció, tenir en compte l'opinió dels detinguts sobre les preocupacions relacionades amb les condicions generals de detenció.

12. El sentiment de seguretat i de confiança dels detinguts en la legitimitat de les accions del personal penitenciari poden originar una evolució positiva i facilitar-ne la readaptació i la reinserció. Per tant, han de fer-se tots els esforços necessaris per preservar i treure profit d'aquestes relacions de confiança per tal d'ajudar els delinqüents a sortir de la delinqüència.

13. En la mesura del possible, els serveis penitenciaris i de *probation* han de seleccionar i contractar personal amb competències lingüístiques i sensibilitat cultural. Les formacions de sensibilització intercultural i interreligiosa han de ser una part integrant de l'educació i la formació dels membres del personal per poder promoure la comprensió i la tolerància a la diversitat de les creences i les tradicions.

14. El personal ha de ser seleccionat, assistit i format per tal de desenvolupar i conservar la seva ètica professional i resiliència a una possible pressió que porti a la seva radicalització.

15. Les activitats educatives són indispensables per al procés de readaptació de les persones de *probation* o dels presos que poden haver adoptat punts de vista extremistes

violents. No només proporcionen una estructura a les tasques quotidianes durant la detenció sinó que també ofereixen l'oportunitat de desenvolupar altres competències que poden facilitar la reinserció.

16. Abordar la radicalització a la presó requereix no només una bona gestió de les presons des de la perspectiva de l'ètica i les actituds professionals exemplars, sinó també recursos adequats. Això pot implicar la necessitat de fons suplementaris per a la contractació i la formació.

IV. LA FEINA DELS SERVEIS PENITENCIARIS I DE *PROBATION*

a. Avaluació

17. L'avaluació dels riscos i de les necessitats haurien d'efectuar-la equips multidisciplinaris. Quan es fa l'avaluació inicial, i després la posterior, dels riscos i de les necessitats dels delinqüents, ha de prestar-se una atenció especial a identificar els delinqüents vulnerables a la radicalització. De conformitat amb els processos nacionals en vigor pel que fa a l'avaluació de riscos, les opinions que expressen els delinqüents haurien de registrar-se i aquests haurien de tenir l'oportunitat d'impugnar aquestes avaluacions.

18. Per tal d'establir programes individuals amb l'objectiu d'aconseguir una readaptació reeixida dels detinguts i de les persones en *probation*, s'han de concebre eines d'avaluació de les necessitats i dels riscos per identificar els riscos de radicalització i s'han d'utilitzar des del començament de l'execució d'una sanció o d'una mesura penal, i reutilitzar posteriorment, en cas de necessitat, a intervals regulars si es creu que el detingut pot estar experimentant un procés de radicalització.

b. Admissió i distribució en l'espai carcerari

19. Ha de prestar-se una atenció especial als processos d'admissió de tots els detinguts, atès que el bon funcionament d'aquests processos permet establir un sentiment de confiança i de seguretat entre els detinguts, una bona avaluació del seu estat de salut

en el moment de l'admissió i contribueix a una bona avaluació dels riscos i de les necessitats, a la planificació de la seva pena, classificació, distribució i ubicació.

20. Tant si els detinguts condemnats per infraccions relacionades amb el terrorisme són encarcerats en presons o ales separades com si es distribueixen en tot el sistema penitenciari, el risc que són susceptibles de presentar, inclòs el risc de radicalitzar altres presos, ha d'avaluar-se individualment abans de definir la seva ubicació, i revisar-se a intervals regulars.

c. Presons o departaments d'alta seguretat i trasllat a altres establiments penitenciaris

21. La necessitat de mantenir els detinguts condemnats per infraccions relacionades amb el terrorisme en presons d'alta seguretat o de sotmetre'ls a un règim d'alta seguretat en presons ordinàries també ha d'avaluar-se de manera individual i aquestes decisions han de tornar-se a examinar a intervals regulars. En aquests casos s'aplica la norma 53 de les normes penitenciàries europees, que regula l'ús de les mesures especials d'alta seguretat i protecció. A més a més, tal com disposa la norma 70 de les normes penitenciàries europees, qualsevol detingut subjecte a aquesta mesura ha de poder presentar una reclamació i interposar un recurs a una autoritat independent.

22. Els trasllats regulars de detinguts condemnats per infraccions relacionades amb el terrorisme poden tenir conseqüències negatives en les seves perspectives de reintegració. Així doncs, la necessitat d'aquests trasllats ha d'avaluar-se curosament, de manera individualitzada, en relació amb els riscos que poden presentar aquests detinguts.

d. Cultura i religió

23. D'acord amb la norma 29 de les normes penitenciàries europees, han de prendre's en consideració les tradicions culturals i religioses pel que fa a l'alimentació i també, en la mesura del possible, la roba, l'opció de retre culte i celebrar les festes religioses. Sempre que sigui possible, ha d'autoritzar-se els detinguts a fer els àpats a les hores que estipulen les seves exigències religioses.

24. Ha de fomentar-se que els serveis penitenciaris estableixin acords amb les confessions per tal de permetre a un nombre de representats religiosos autoritzats, proporcional al nombre de detinguts de la mateixa confessió en una presó determinada, acudir-hi. Els representants religiosos han d'estar ben formats sobre la manera d'exercir les seves funcions en l'entorn carcerari.

25. Per tal de motivar un canvi personal positiu dels detinguts, es dóna preferència als representants religiosos que coneixen les normes i els valors culturals i les llengües que parlen els detinguts. Cal oferir temps suficient, un espai i els recursos adequats perquè es trobin amb els presos en privat i organitzin els oficis col·lectius.

e. Cooperació amb altres organismes

26. Els serveis penitenciaris i de *probation* han de cooperar entre ells i també amb altres forces de l'ordre en l'àmbit local, nacional i internacional, atès que la lluita contra la radicalització i l'extremisme violent que porten a atacs terroristes requereixen una aproximació global basada en normes professionals.

27. Els serveis penitenciaris i de *probation* han de cooperar amb altres organismes públics i privats, i també amb la societat civil, per tal d'oferir una ajuda a la readaptació i contribuir a la reinserció dels delinqüents.

28. És d'interès dels serveis penitenciaris i de *probation* recollir el coneixement i les millors pràctiques i compartir-los a escala internacional.

V. DETECTAR, PREVENIR I FER FRONT A LA RADICALITZACIÓ I L'EXTREMISME VIOLENT A LA PRESÓ

a. Utilitzar la seguretat dinàmica

29. El personal de primera línia ha d'estar format i actuar d'acord amb els principis de la seguretat dinàmica per tal de mantenir la protecció, la seguretat i el bon ordre de la

presó i contribuir a la readaptació dels detinguts. En concret, han d'estar formats per utilitzar la mediació intercultural i diferents tècniques d'intervenció per gestionar les crisis.

b. Procediments de detecció

30. El personal de primera línia ha d'estar format i assistit per poder fer la distinció entre les pràctiques religioses i l'adopció d'un comportament extremista violent, i ha d'estar autoritzat a actuar ràpidament i de manera proporcionada en cas de risc real i imminent per a la vida, la salut o la integritat personal dels detinguts o del personal. En particular, el personal ha de disposar d'eines que el permetin notificar la seva inquietud relacionada amb indicis de radicalització cap a l'extremisme violent i han d'aplicar-se procediments adequats per avaluar aquests riscos d'una manera ràpida i professional.

31. Quan els serveis penitenciaris i de *probation* desenvolupen i utilitzen mètodes i eines específics que permeten identificar els detinguts per tal d'ajudar el personal de primera línia, aquests han de basar-se en les normes professionals i ètiques i ser reexaminats i actualitzats de manera regular.

32. A l'hora d'elaborar indicadors que provenen una radicalització, convé advertir el personal que aquests indicadors no han de considerar-se de manera isolada, sinó en funció de les característiques personals i de les circumstàncies específiques d'un cas determinat per tal d'evitar conclusions arbitràries.

33. Els membres del personal penitenciar i de *probation* que hagin tingut una formació adequada poden, en cas de necessitat, ser designats, quan la radicalització esdevé preocupant en una presó o un servei de *probation* determinat, per assegurar que el personal sàpiga on obtenir fàcilment consells sobre les qüestions de radicalització i que els detinguts o les persones de *probation* sàpiguin com informar sobre les preocupacions en matèria de radicalització.

c. Programes especials

34. S'han de desenvolupar i proposar als detinguts i a les persones en *probation*, quan sigui apropiat, i en particular als qui són considerats susceptibles de radicalització,

programes especials, inclosa la utilització de tutors, per tal d'ajudar-los a triar una opció de vida lliure de delinqüència i d'extremisme violent. S'hi ha d'implicar un personal format especialment en l'aplicació o la supervisió d'aquests programes.

35. Els ex extremistes violents que han renunciat a la violència poden ser actors legítims en la readaptació de persones en *probation* o de detinguts.

36. També es pot estudiar cas per cas la implicació de representants religiosos, voluntaris, iguals i membres de la família, atès que pot resultar molt benèfica per la reintegració eficaç dels delinqüents.

VI. ACTIVITATS POSTERIORES A L'ALLIBERAMENT

37. Per tal que la integració sigui un èxit, els serveis penitenciaris i de *probation* no han de treballar de manera isolada sinó que s'han de comunicar i establir vincles amb organismes comunitaris, per tal d'assegurar que se segueixen els programes especials duts a terme durant l'empresonament o la *probation* després de l'alliberament o després de la fi del període de *probation* quan sigui adequat.

38. De la mateixa manera, els ex detinguts han de ser assistits perquè contactin amb diferents estructures de suport dins de la comunitat. Ha d'examinar-se cas per cas la participació de les famílies i de les xarxes socials que poden influir positivament en el procés de reinserció.

39. Els sistemes de vigilància electrònica i altres mesures de control han d'associar-se a altres intervencions de professionals i mesures de suport que tenen per objectiu la reintegració social dels delinqüents radicalitzats.

VII. RECERCA, AVALUACIÓ I COMUNICACIÓ

40. Cal destinar els recursos suficients per elaborar recerques científiques i una avaluació dels programes existents per combatre la radicalització. Tot programa d'aquest tipus ha de basar-se en els coneixements i ha de revisar-se de manera regular.

41. Per tal d'informar i tranquil·litzar el públic, ha d'establir-se una comunicació regular amb els mitjans de comunicació.