

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

10.4.2007

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre una Decisión del Consejo relativa a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Fausto Correia

Introducción

El Tratado de Prüm se concluyó el 27 de mayo de 2005 en Prüm (Alemania); lo firmaron siete Estados miembros (Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria) y entró en vigor en Austria y España el 1 de noviembre de 2006 y en Alemania el 23 de noviembre de 2006. Otros ocho Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia) han declarado oficialmente su intención de adherirse al mismo.

El Tratado establece un marco legal para profundizar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Más concretamente, prevé el intercambio entre las Partes contratantes de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos, registros de matriculación de vehículos y datos personales y no personales relacionados con la cooperación policial transfronteriza.

El Tratado de Prüm es un Tratado de Derecho internacional, adoptado al margen de la Unión Europea, pero estrechamente relacionado con la UE en cuanto a su contenido. Tanto su adopción como la iniciativa de integrarlo en el marco de la UE presentan cierta similitud con lo ocurrido en el caso del denominado «acervo de Schengen». La Presidencia alemana inició el debate sobre la integración de Prüm en el ordenamiento jurídico de la UE durante la reunión informal de Ministros celebrada en Dresde los días 15 y 16 de enero de 2007. En la reunión se puso de relieve que la propuesta podía contar con un amplio apoyo¹. Durante el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 15 de febrero de 2007 se acordó integrar partes del Tratado de Prüm en el ordenamiento jurídico de la UE mediante una Decisión basada en el tercer pilar. Esto afecta a todos los aspectos relacionados con la cooperación judicial y policial en materia penal, a excepción de las disposiciones relativas a las intervenciones policiales transfronterizas en caso de peligro inminente (artículo 25 del Tratado) y las relativas a una cooperación previa petición (artículo 27 del Tratado).

La finalidad de la Decisión Prüm es intensificar y acelerar el intercambio de información entre autoridades. Esto puede lograrse ofreciendo la posibilidad de comparar un perfil de ADN individual con los perfiles que pueden encontrarse en las bases de datos automatizadas en los Estados miembros. Se pueden establecer vínculos entre estos datos personales a través de puntos de contacto nacionales (que deberán establecerse). De la misma forma, se pueden intercambiar datos dactiloscópicos o datos relativos a la matriculación de vehículos. Los puntos de contacto nacionales también se utilizarán en la lucha contra el terrorismo.

El Programa de la Haya² fija el 1 de enero de 2008 como la fecha a partir de la cual el intercambio de datos se basará en el principio de disponibilidad. Esto significa que un agente de un Estado miembro que necesite información para poder llevar a cabo su trabajo, podrá obtener esta información de otro Estado miembro (la información se «pondrá a disposición»).

La Comisión presentó un proyecto de Decisión marco del Consejo sobre el principio de

¹ Si bien se expresó cierta preocupación, con respecto a los costes de la aplicación y se formularon reservas sobre el artículo 25 («Medidas en caso de peligro inminente»); véase el documento 6003/07 del Consejo, de 5 de febrero de 2007.

² El Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo el 5 de noviembre de 2004.

disponibilidad en octubre de 2005. Para este expediente se designó como ponente al Sr. Alvaro; hasta el momento, no se ha registrado ningún progreso en relación con el mismo.

Paralelamente, se ha pedido³ al Parlamento Europeo que presente un dictamen sobre la Decisión relativa a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (Decisión Prüm) el 7 de junio a más tardar. El ponente lamenta que se disponga de tan poco tiempo para preparar un dictamen sobre un expediente tan importante y complicado.

Algunas orientaciones inmediatas del ponente

El ponente es totalmente consciente de la importancia de este instrumento como herramienta clave de la cooperación policial transfronteriza y la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. No obstante, quiere subrayar algunos aspectos que, desde su punto de vista, requieren mayor atención:

1) La forma en que se negoció y se adoptó «Prüm»

El Tratado de Prüm se negoció y se adoptó de una forma muy poco transparente y sin un control democrático serio (los parlamentos nacionales sólo participan en el proceso de ratificación y el Parlamento Europeo sólo participa actualmente a través de una consulta sobre el proyecto de Decisión del Consejo). Aunque el Tratado de Prüm, en su artículo 1, apartado 4, establece que: *«Como máximo tres años después de la entrada en vigor del presente Tratado, se pondrá en marcha una iniciativa para trasladar las disposiciones del mismo al marco jurídico de la Unión Europea, sobre la base de una valoración de la experiencia realizada en la ejecución del mismo, previo acuerdo con la Comisión Europea o a propuesta de la Comisión Europea y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea»*, ya se ha presentado un proyecto de Decisión del Consejo.

El ponente considera que la integración en el ordenamiento jurídico de la UE como tal es un buen paso, porque contribuye a la transparencia y a la seguridad jurídica; sin embargo, es de lamentar que, actualmente, sólo se haya propuesto la incorporación de parte de su contenido (a saber, los aspectos relacionados con el tercer pilar). Los aspectos en relación con los cuales existe una competencia comunitaria (a saber, las disposiciones sobre los «escortas de seguridad del vuelo» de los artículos 17 a 19 del Tratado y las medidas para la lucha contra la inmigración ilegal de los artículos 20 a 23 del Tratado) no se incorporarán al marco de la UE, sino que permanecerán en el Tratado internacional de Prüm. La consecuencia es que habrá dos conjuntos distintos de leyes, lo que no contribuye a la claridad jurídica. Por lo que se refiere a las partes del Tratado de Prüm que ya son claramente competencia de la Comunidad, habría que preguntarse si mantener estas disposiciones en un Tratado internacional no constituye una violación del Tratado CE. Además, la relación de la Decisión con otros Tratados multilaterales y bilaterales (es decir, el propio Tratado de Prüm) es un tema que requiere mayor atención (artículo 36 del proyecto de Decisión).

En general, el ponente cree que esta situación jurídica poco clara se debe principalmente al carácter artificial de la estructura de pilares y a la difusa línea que separa las competencias

³ Por «carta de transmisión» de 1 de marzo de 2007.

establecidas en el primer pilar de las establecidas en el tercer pilar. La adopción del Tratado constitucional habría ampliado el método comunitario a todo el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), eliminando el requisito de unanimidad del Consejo para un gran número de casos. A este respecto, el ponente acoge favorablemente la adopción de la Declaración de Berlín y considera esencial que futuras reformas institucionales consoliden los progresos consagrados en el Tratado constitucional para todo el ámbito JAI. Entretanto, procede recordar que el artículo 42 del Tratado UE (la denominada «cláusula pasarela») ya ofrece la posibilidad de pasar determinados temas del tercer pilar al pilar comunitario (como también propuso la Presidencia finlandesa). Esta opción merece tomarse en consideración de inmediato, a fin de llenar el vacío democrático todavía existente en un ámbito tan sensible para los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2) Algunas medidas específicas del proyecto de Decisión

La principal preocupación del ponente es conseguir un equilibrio entre la necesidad de que haya una cooperación policial operativa y eficaz en la lucha contra las principales amenazas para los fundamentos de la Unión Europea y para la protección y el fomento de los derechos fundamentales.

Por tanto, las medidas propuestas deberían ser necesarias y proporcionadas. También deberían preverse mecanismos de evaluación, control y rectificación que permitieran corregir los problemas existentes.

De acuerdo con la definición de datos personales que establece la propuesta de Decisión Marco relativa a la protección de datos personales en el marco del tercer pilar [artículo 2, letra a)], los perfiles de ADN obtenidos a partir de la parte no codificante de ADN relacionado con un número de referencia constituyen datos personales, puesto que permiten la identificación (aunque sea de forma indirecta) de un particular; también se reconocen como tales en el artículo 24, apartado 1, letra a), de la actual iniciativa. Por este motivo, deberían aplicarse en este caso las mismas garantías propuestas en la Decisión marco, a saber, el control armonizado *a priori* de las solicitudes de acceso a los datos. Para ello, las normas contempladas en el artículo 3, apartado 1, y en el artículo 5, son insuficientes, ya que sólo contemplan los criterios establecidos en la legislación nacional. La posibilidad de que un Estado miembro solicite la colección de muestras de ADN puede plantear problemas legales relacionados con las garantías debido a diferencias en los sistemas jurídicos nacionales. Por tanto, debería introducirse mayor claridad con respecto a las condiciones y salvaguardias. Aunque el denominado *hit-no hit system* parece ser un mecanismo equilibrado, es preciso definir no sólo sus procedimientos técnicos (artículo 6, apartado 2), sino también los requisitos esenciales de acceso a los datos personales. Las mismas garantías son aplicables a los datos dactiloscópicos y a los datos relativos a la matriculación de vehículos.

En los casos en que se transmiten datos personales con motivo de acontecimientos importantes o para prevenir ataques terroristas se requiere especial cautela, ya que estas transmisiones se basan en la presunción de riesgo. En consecuencia, se deben establecer criterios que ayuden a determinar si la transmisión de datos es estrictamente necesaria y está claramente justificada.

Por lo que se refiere a las operaciones conjuntas contempladas en el capítulo 5 de la propuesta, es esencial definir más exactamente las normas para coordinarlas con las

actividades de Europol, así como las normas relativas a la división de los costes entre los Estados miembros participantes en estas operaciones.

En relación con las declaraciones a que se hace referencia en el artículo 33, éstas no sólo se deberían presentar ante la Secretaría General del Consejo y remitirse a los Estados miembros y a la Comisión, sino que deberían publicarse periódicamente en el Diario Oficial.

A modo de observación general, el ponente considera esencial que el Consejo suministre al Parlamento una evaluación de los costes derivados de la aplicación de esta Decisión, y, más específicamente, si su financiación está prevista con cargo al presupuesto comunitario⁴ o corre a cargo de los Estados miembros.

3) La difícil relación entre la propuesta de Decisión del Consejo y el Acuerdo de ejecución administrativo y técnico del Convenio de Prüm⁵

El artículo 34 de la Decisión del Consejo establece que «*el Consejo adoptará las medidas necesarias para la ejecución de la presente Decisión a escala de la Unión de conformidad con el procedimiento establecido en la segunda frase de la letra c) del apartado 2 del artículo 34 del Tratado UE*». Junto con el Tratado de Prüm, se estableció un Acuerdo relativo a las normas de ejecución administrativas y técnicas del Convenio de Prüm. En relación con las mismas, el Consejo determinó que «*las soluciones que ya existen en relación con la aplicación del Tratado de Prüm no deben sufrir cambios*»⁶. Al ponente le preocupa extremadamente esta situación, puesto que las medidas de ejecución parecen estar muy detalladas (es decir, las relativas a las operaciones (policiales) conjuntas), pero existe el riesgo de que su aplicación se realice sin un control democrático serio.

4) La relación con otras propuestas

La Presidencia alemana no contempla la integración del artículo 27 del Tratado de Prüm («Cooperación previa petición») en el ordenamiento jurídico de la UE puesto que considera que su contenido está cubierto por la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (informe del Sr. Duquesne).

No obstante, deberían controlarse los vínculos con otros instrumentos jurídicos, a fin de comprobar que las disposiciones de la actual propuesta de Decisión sean coherentes con los mismos y no estén en contradicción con ellos. El ponente opina que el control debería aplicarse, como mínimo, a las siguientes medidas:

- la propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad (ponente: Sr. Alvaro);
- la propuesta de Decisión Marco sobre protección de datos en el tercer pilar (ponente: Sra. Roure). La existencia de un marco jurídico general sobre protección de datos en el tercer pilar

⁴ Véase el punto 4 del documento 6003/07 del Consejo, de 5 de febrero de 2007.

⁵ El Acuerdo de ejecución concluido el 5 de diciembre de 2006; véase el documento 5473/07 del Consejo, de 22 de enero de 2007.

⁶ Documento 6003/07 del Consejo, de 5 de febrero de 2007.

es esencial y preferible a un enfoque caso por caso⁷; por tanto, la Decisión Marco sobre protección de datos será aplicable (una vez haya entrado en vigor) a la presente Decisión, como en el caso del Sistema de información de Schengen (SIS II, Ponente: Sr. Coelho) y del Sistema de información de visados (Ponente: Sr. Ludford). En ambos casos, la referencia al Convenio del Consejo de Europa de 1981 y otros instrumentos en el artículo 25, apartado 1, debe ser sustituida o complementada con una referencia a la Decisión Marco sobre protección de datos;

- la Iniciativa de la República de Austria con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo sobre la mejora de la cooperación entre las unidades de intervención especiales de los Estados miembros de la Unión Europea (Iniciativa «Atlas», ponente: Sr. Correia);

- debería aclararse la cuestión relativa al acceso de Europol a los datos (informe Europol, ponente: Sr. Díaz de Mera);

- Acción Común 97/339/JAI relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos, así como la Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación, de 13 de junio de 2002.

⁷ Véase al respecto el dictamen de SEPD sobre la iniciativa de Prüm de 4 de abril de 2007.