

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2007/0000(INI)

18.12.2007

OPINIÓN

de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Lisboa)
(2007/2286(INI))

Ponente de opinión: Jean-Marie Cavada

PA_NonLeg

SUGERENCIAS

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de resolución que apruebe:

El nuevo Tratado: una vía de salida, largo tiempo esperada, de la esquizofrenia jurídica e institucional en las políticas del ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia

1. Acoge con satisfacción las mejoras introducidas por el nuevo Tratado en lo concerniente a las políticas en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia:
 - a) Se hace jurídicamente coherente, vinculante y transparente, al nivel del Tratado, la relación entre los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las correspondientes políticas de la UE necesarias para garantizar la salvaguarda y promoción de estos derechos. Con una Carta vinculante, el legislador de la UE podrá aplicar de manera más coherente todas las políticas susceptibles de afectar a los derechos fundamentales de las personas. Esto será así no solo en el caso de las políticas incluidas expresamente en el espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), como el derecho de asilo o el derecho a un proceso justo, sino también en el de políticas más generales concernientes a la protección de la dignidad humana contra toda forma de discriminación, la protección de las minorías, el derecho a la transparencia y a una buena administración al nivel europeo, los derechos sociales y el derecho a la protección de datos. Además, la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos fortalecerá esta relación haciendo que las instituciones europeas tengan que responder de sus actos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos;
 - b) Se pone fin a la situación esquizofrénica institucional y jurídica creada hace quince años por el Tratado de Maastricht, que introdujo un régimen jurídico temporal paralelo en materia de justicia y asuntos de interior (el denominado «tercer pilar»). Restableciendo las plenas competencias del Tribunal de Justicia se instaurará el Estado de Derecho en todos los ámbitos en los que todavía no impere y asociando al Parlamento Europeo en el procedimiento de codecisión se mejorará sustancialmente la legitimidad democrática de las políticas en estos ámbitos.
 - c) Se refuerza la responsabilidad democrática de la Unión Europea extendiendo el procedimiento de codecisión (el «procedimiento legislativo ordinario») a medidas concernientes a la cooperación policial y judicial en materia penal. También hay que acoger con satisfacción que el Consejo deba obtener la aprobación del Parlamento si desea establecer normas mínimas en «otros» ámbitos específicos del procedimiento penal; instituir una Oficina del Fiscal europeo a partir de Eurojust y ampliar las competencias del Fiscal europeo.
 - d) Se asocia al Parlamento Europeo a la conclusión de tratados internacionales por la UE. Actualmente, a pesar de las disposiciones del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, que prevén que se consulte al Parlamento Europeo, éste no ha sido consultado nunca por el Consejo, ni siquiera cuando el tratado negociado constituía

claramente un aspecto principal de la política exterior y de seguridad común, como en el caso del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre Extradición y Asistencia Judicial en Materia Penal.

- e) Se abandona en una serie de casos el principio de unanimidad en el Consejo. Este sistema de mayoría cualificada facilitará las negociaciones en el seno de las instituciones europeas y permitirá adoptar normas más elevadas en materia de protección de los derechos fundamentales (en cambio, el principio de unanimidad favorece la adopción de un mínimo denominador común y en algunos casos pone en cuestión el valor añadido de la legislación de la Unión Europea). Al generalizar la utilización del voto por mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión, el nuevo Tratado facilita la adopción, en un marco político coherente, de medidas que actualmente se votan, en algunos casos, sujetas al requisito de unanimidad y, en otros, por mayoría cualificada (como sucede por el momento en materia de inmigración, ya sea legal o ilegal).
- f) Se armonizan los instrumentos legislativos. En lugar de las «posiciones comunes», las «decisiones marco» y los «convenios» contemplados en el actual artículo 34 del Tratado UE, la Unión Europea adoptará los instrumentos comunitarios tradicionales, que son los reglamentos, directivas y decisiones regidos por el Derecho comunitario, que conducirán a otro cambio importante: la posibilidad de que tales actos legislativos tengan un efecto directo.
- g) Se mejora la transparencia y la responsabilización en las relaciones entre las instituciones de la UE y los ciudadanos particulares, la sociedad civil, los partidos políticos y los parlamentos nacionales. A este respecto, es extremadamente positivo que se haya establecido un régimen específico para las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia según el cual la Comisión, los Gobiernos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deberán participar en la evaluación del impacto de dichas políticas en la UE. Por lo que concierne al buen gobierno en la UE, el Parlamento pide a la Comisión y al Consejo que aceleren el curso de las deliberaciones sobre la ejecución práctica del proyecto de crear una oficina del «Fiscal Público Europeo», como requisito previo esencial para la realización de los objetivos enunciados en la primera frase de este punto.

2. Lamenta que el precio pagado por estas mejoras haya sido el siguiente:

- a) Se mantienen, de conformidad con el artículo 10 del Protocolo sobre disposiciones transitorias del Tratado, las medidas adoptadas en el marco del tercer pilar fuera del control de la Comisión, y también del Tribunal de Justicia, por un periodo de cinco años a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado. Es difícil entender por qué los Estados miembros han decidido hacer que perdure durante tanto tiempo una situación que ellos mismos consideran defectuosa en el plano jurídico. Ahora la cuestión es ver cómo minimizar las repercusiones negativas para los ciudadanos de la UE:
 - la respuesta inicial a esta cuestión se encuentra en el mencionado Protocolo, que establece que, si se modifica un acto, el periodo transitorio no es aplicable al acto modificado. Las instituciones deberían decidir si no puede ser mejor modificar inmediatamente después de la entrada en vigor del nuevo Tratado algunas de las

medidas menos satisfactorias existentes en el marco del tercer pilar;

- otra solución podría ser aplazar hasta el periodo comprendido entre el 1 de enero y mayo de 2009 la adopción formal de medidas basadas actualmente en el tercer pilar y que pueden afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los ciudadanos europeos comprenderán fácilmente esa demora de unos pocos meses si a continuación es posible hacer valer las nuevas normas ante la judicatura europea;

- b) Se introducen nuevas disposiciones algo complejas con las que se hace frente a la situación que surge cuando un Estado miembro considera que una propuesta de directiva podría afectar a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal o cuando no es posible alcanzar la unanimidad (cooperación policial). En tales circunstancias, el Estado miembro en cuestión puede solicitar que dicha propuesta sea sometida al Consejo Europeo. La primera razón se comprende perfectamente e incluso se puede justificar, como ocurriría en el caso de otras situaciones en las que un Estado miembro se enfrenta al riesgo de una reducción sustancial de la protección de los derechos fundamentales; la segunda constituye más bien un problema de equilibrio de poderes.

En estos casos, se debe suspender el procedimiento legislativo «ordinario» durante cuatro meses. En caso de desacuerdo, y si nueve Estados miembros, por lo menos, desean instaurar una cooperación reforzada sobre la base de la propuesta de directiva en cuestión, la autorización para proceder sobre la base de dicha cooperación se considerará concedida (y, por consiguiente, no será necesaria la aprobación del Parlamento, como se estipula en el artículo 280 del Tratado CE). Sin embargo, cuando se aplica el procedimiento ordinario, conviene subrayar que la adopción de la propia medida seguirá exigiendo la codecisión en conjunción con el Parlamento;

- c) Aumenta la complejidad del sistema de participación a la carta (opt-ins y opt-outs). Aunque las nuevas disposiciones sobre cooperación reforzada no serán aplicables a las medidas basadas sobre el acervo de Schengen, éste régimen se modificará (véase más abajo). Además, las otras posibilidades de no participación que se aplican a medidas que no conciernen a Schengen, como la cooperación judicial en materia civil, se ampliarán a la cooperación policial y judicial (véanse las modificaciones a los protocolos de Schengen y las posiciones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca);
- d) Por lo que concierne a la situación particular del Reino Unido y de Irlanda, es oportuno recordar que no se consultó formalmente al Parlamento Europeo cuando se acordó un régimen específico para dichos países en el mecanismo de Schengen en 2000 y 2001. En la situación actual, el Reino Unido debe ajustarse al acervo de Schengen cuando ha decidido participar en el mismo, y cuando ha optado por no participar, puede no hacerlo¹. Las modificaciones al Protocolo de Schengen no cambiarán este aspecto, pero darán al Reino Unido y a Irlanda la posibilidad de

¹ El Consejo, en consecuencia, no ha autorizado al Reino Unido a participar en la creación de Frontex ni en la elaboración del Reglamento (CE) n° 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, y el Reino Unido ha iniciado dos acciones contra el Consejo (asuntos C-77/05, Reino Unido-Consejo [2007] Rec. I-0000, y C-137/05, Reino Unido-Consejo [2007] Rec. I-0000).

declinar su participación en una medida basada en el acervo de Schengen en la que previamente hayan decidido participar.

Esta situación podría dar lugar a una mayor fragmentación de las normas. No se consultará al Parlamento en relación con la participación en una medida y las consecuencias sobre el acervo de Schengen. Sin embargo, la medida en cuestión aún tendrá que adoptarse en el marco de la codecisión, cuando este procedimiento sea aplicable.

- e) Además, el Reino Unido e Irlanda podrán optar por no participar en propuestas para modificar medidas del Título IV aunque previamente hubiesen optado por participar en ellas, y no estarán vinculados por nuevas normas en materia de protección de datos adoptadas sobre la base de las disposiciones del nuevo Tratado que eximan a dichos Estados del cumplimiento de las normas sustantivas sobre cooperación policial y judicial en asuntos penales;
3. Considera que las mejoras introducidas por el nuevo Tratado compensan sobradamente sus deficiencias. Las instituciones de la UE deberían ahora hacer todo lo posible por asegurar el éxito de la ratificación del nuevo Tratado por los Estados miembros. También deberían:
- a) informar a los ciudadanos de la Unión Europea acerca de sus nuevos derechos y del nuevo marco jurídico de la Unión, y aprovechar la oportunidad para invitar a los Estados miembros a lanzar campañas de información de vasto alcance e introducir una formación profesional específica para los servicios judiciales y de seguridad nacionales con objeto de prevenir cualquier tipo de discriminación ilegal entre ciudadanos europeos;
 - b) asociar a los parlamentos nacionales a la definición del próximo programa plurianual relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia; el modo más adecuado de llevar a cabo esta asociación sería mediante
 - foros informales (como el Grupo «Futuro», que se reunirá periódicamente durante las cuatro Presidencias del Consejo en 2008 y 2009),
 - la transmisión oficial, regular y oportuna de todos los textos legislativos preparatorios, desde las propuestas legislativas iniciales, con objeto de evitar cualquier discriminación entre parlamentarios nacionales y entre ciudadanos europeos;
 - c) desarrollar en 2008 negociaciones para que se adopten a principios de 2009 todas las medidas necesarias para que el nuevo Parlamento elegido en 2010 lance con éxito el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia; teniendo en cuenta las reservas nacionales o parlamentarias formuladas con respecto a una serie de procedimientos legislativos, pide a la Comisión y al Consejo que reexaminen, desde la perspectiva de los nuevos fundamentos jurídicos introducidos por el Tratado de Lisboa y teniendo presentes los resultados del debate político, los siguientes textos legislativos:

Derechos generales

- Decisión marco relativa a determinados derechos procesales (2004/0113(CNS))
- Decisión marco relativa a la protección de datos con fines de seguridad (que deberá integrarse en la revisión de la Directiva 95/46/CE) (2004/0113(CNS)) (reservas parlamentarias emitidas por Dinamarca, Irlanda, los Países Bajo Suecia y el Reino Unido).

Cooperación judicial

- Decisión marco relativa al racismo y la xenofobia (2007/2067(CNS)) (reservas parlamentarias emitidas por Suecia, los Países Bajos, Dinamarca, Irlanda y Letonia)
- Decisión marco sobre las decisiones adoptadas *in absentia* (aún por presentar)
- Decisión marco del Consejo relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas (2003/0270(CNS)) (reservas parlamentarias emitidas por Suecia y Dinamarca)
- Decisión marco relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros (2005/0018(CNS)) (reservas parlamentarias emitidas por Suecia, los Países Bajos e Irlanda)
- Decisión marco sobre la orden europea de vigilancia en el marco de las medidas cautelares (2006/0158(CNS))
- Decisión marco relativa al intercambio de información de los registros de antecedentes penales (2005/0267(CNS)) (reservas parlamentarias emitidas por Suecia, Finlandia, los Países Bajos, Irlanda, Grecia y Dinamarca)
- Decisión marco sobre EUROJUST (aún por presentar).

Cooperación policial

- Decisión marco sobre la lucha contra la delincuencia organizada (reservas parlamentarias emitidas por Suecia)
 - Decisión marco sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) con fines de seguridad (que deberá integrarse como enmienda al Reglamento VIS) (2005/0232(CNS))
 - Decisión marco sobre el acceso a EURODAC a fines de seguridad (que deberá integrarse como enmienda al Reglamento VIS) (2005/0310(CNS))
 - Decisión marco sobre EUROPOL (pendiente la consulta al Parlamento Europeo);
4. Declara su voluntad de participar, con un espíritu de cooperación con la Comisión y la Presidencia del Consejo, en la reelaboración de estas propuestas a lo largo de 2008 y se reserva el derecho a formular las recomendaciones formales necesarias para mejorar los acuerdos políticos ya alcanzados, según se establece en el artículo 39 del Tratado de la

Unión Europea; con este fin, propone la creación, desde principios de 2008, de un Grupo de trabajo de alto nivel dotado de competencias para discutir abiertamente las mejoras que se hayan de aportar a los textos antes citados;

5. Acoge con satisfacción la Declaración de la Conferencia en relación con el artículo 10 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias (Declaración 39 bis) e invita a la Comisión a iniciar, ya en 2008, el examen de los actos jurídicos que se han de modificar o reemplazar por resultar ya insatisfactorios o ineficaces (como el Convenio de Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal y otros textos que, según ha mostrado la experiencia, deben mejorarse);
6. Considera que, a partir de 2008, el Parlamento debe ser informado y consultado con regularidad sobre los principales programas y acuerdos concernientes a países terceros, como el espacio de libertad, seguridad y justicia con Rusia, la estrategia internacional contra la trata de personas y los asuntos relacionados con el tráfico de estupefacientes y con la prevención y la lucha contra el terrorismo, incluso si dicha consulta no es obligatoria.

RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN

Fecha de aprobación	18.12.2007
Resultado de la votación final	+ : 41 - : 1 0 : 0
Miembros presentes en la votación final	Alexander Alvaro, Roberta Angelilli, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giuseppe Castiglione, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Claudio Fava, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Roland Gewalt, Ewa Klamt, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Sarah Ludford, Viktória Mohácsi, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Martine Roure, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Søren Bo Søndergaard, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Edit Bauer, Genowefa Grabowska, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jean Lambert, Antonio Masip Hidalgo, Bill Newton Dunn
Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final	Manuel Medina Ortega