

## **Espacio de libertad, seguridad y justicia**

### **Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados por la UE en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) (artículos 2 y 39 del Tratado UE)**

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el artículo 2 del Tratado UE que fija para la Unión el objetivo de desarrollarse como espacio de libertad, seguridad y justicia,
  - Visto el artículo 39 del mismo Tratado, que encomienda al Parlamento Europeo que celebre un debate anual sobre los progresos realizados en este ámbito,
  - Vistas las respuestas dadas por el Consejo en el debate de 27 de septiembre de 2006 a la pregunta oral B6-0428/2006, así como la presentación por la Comisión de sus comunicaciones sobre la ejecución del programa de La Haya y sus perspectivas futuras,
  - Vistos los debates del encuentro parlamentario de los días 2 y 3 de octubre de 2006, organizado conjuntamente con el Parlamento de Finlandia,
  - Visto el apartado 5 del artículo 108 de su Reglamento,
- A. Considerando que en un mundo cada vez más globalizado y sujeto a crisis y a tensiones persistentes, a desigualdades económicas y a flujos migratorios en constante aumento, a confrontaciones ideológicas y culturales que conciernen a un número creciente de personas y a amenazas terroristas de alcance desconocido es cada vez mayor la demanda de los ciudadanos europeos de poder gozar en el seno de la Unión de más libertad, seguridad y justicia,
- B. Considerando que, transcurridos siete años desde las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, de los días 15 y 16 de octubre de 1999, la Unión Europea no dispone de una política coherente de inmigración y, en particular, carece de una política de inmigración legal,
- C. Observando que estos factores de presión externos
- no fueron tenidos en cuenta por el Consejo Europeo en 1999, cuando se adoptó el primer programa de Tampere, y lo fueron de manera insuficiente en la definición del programa de La Haya en noviembre de 2004
  - son ya incontrolables a nivel de cada Estado miembro, y se volverán difícilmente controlables por la propia Unión si ésta no se dota rápidamente de los medios correspondientes a sus ambiciones y no se afirma como un interlocutor creíble para las políticas vinculadas al espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ)

ante otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas<sup>1</sup>, o, a nivel regional, la Unión Africana, por lo que respecta a las políticas de migración y desarrollo o, en el continente europeo, sin una cooperación más estructurada con el Consejo de Europa y sus órganos encargados de la promoción del Estado de Derecho y de la protección de los derechos fundamentales<sup>2</sup>,

- D. Recordando que, en ausencia de un acervo coherente y de posiciones compartidas por sus Estados miembros, la UE no está en condiciones de influir seriamente, en los ámbitos del ELSJ, sobre la posición de terceros países, incluidos sus aliados como los Estados Unidos, y que esto puede afectar a su credibilidad, además de obligarla a someterse a la iniciativa política y estratégica de estos países,
- E. Considerando que esta debilidad estratégica en la UE no se debe únicamente al hecho de que estas políticas sólo han sido transferidas a nivel de la UE recientemente, (si bien las primeras tentativas de crear un espacio judicial europeo ya se remontan a 1975 con motivo de una primera ola de atentados terroristas en el continente), sino, sobre todo, a que la transferencia se hizo con ocasión de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam con muchas reservas por parte de los Estados miembros ya que el paso al régimen legislativo ordinario, ya previsto en 1993, solo ha tenido lugar a través de avances limitados en 1999, 2001, 2004 y, por último, 2005 con ocasión de la activación (parcial), con el programa de La Haya, de la «pasarela» prevista por el artículo 67 del Tratado CE,
- F. Recordando que, aún hoy, la multiplicación de los fundamentos jurídicos para un mismo objetivo político, la multiplicación de los conflictos y de los recursos jurisdiccionales para delimitar el alcance de las competencias de las instituciones, la norma de la unanimidad y, sobre todo, la ausencia de un verdadero control democrático y jurisdiccional hacen que la situación actual de las políticas del tercer pilar sea muy frágil desde el punto de vista del respeto por parte de la UE de los principios en los cuales declara basarse (artículo 6 del Tratado UE),
- G. Advirtiendo de los riesgos de desarrollar al margen de los Tratados europeos unos asuntos que ya son objeto de propuestas por parte de las instituciones europeas; deseando emprender un debate abierto basado en la cooperación leal entre las instituciones europeas y con los Parlamentos nacionales sobre la inserción del Tratado de Prüm, firmado el 27 de mayo de 2005, en el Tratado CE, a fin de que el Parlamento Europeo pueda ejercer un control democrático,
- H. Tomando nota de que los Estados miembros son los primeros en ser conscientes de esta situación deficitaria desde el punto de vista democrático, jurisdiccional e incluso funcional y de que, al firmar el Tratado Constitucional, se comprometieron a hacer obligatorio, a partir de noviembre de 2006, lo que en el Tratado de Maastricht no era más que una facultad reconocida al Consejo,
- I. Convencido de que la activación de las «pasarelas», previstas por el artículo 67 del Tratado CE y el artículo 42 del Tratado UE, no solo es conforme a la situación

---

<sup>1</sup>En particular, del Consejo de Seguridad y su Comité de lucha contra el terrorismo, del Consejo para los derechos fundamentales y de las agencias especializadas que, a distintos títulos, pueden influir sobre las medidas de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia.

<sup>2</sup>Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Secretario General del Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos.

constitucional actual, sino que también es compatible con la situación constitucional futura, y de que, por lo tanto, el Consejo debería activarlas, de conformidad también con el artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por el que las partes se comprometen a cooperar lealmente para crear las condiciones más favorables para la futura ratificación,

- J. Compartiendo la propuesta de la Comisión de activar durante 2007 las pasarelas previstas por el artículo 67 del Tratado CE (suprimiendo los límites a la jurisdicción del Tribunal de Justicia para las materias del título IV del Tratado CE) y el artículo 42 del Tratado UE, como ya lo había propuesto al Consejo Europeo en su Recomendación de 14 de octubre de 2004<sup>1</sup>,
- K. Recordando que la activación de la «pasarela» deja abierta al Consejo la posibilidad de decidir sus condiciones de voto y que, en este contexto, se podrían encontrar varias soluciones para preservar, en algunos casos o en períodos determinados, o en ambos, la unanimidad, siempre y cuando, en cualquier caso, en todas las materias que afectan a los derechos de los ciudadanos europeos, se siga el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo, no pudiendo este último ser considerado menos determinante que el más pequeño de los Estados miembros,
- L. Considerando que las «pasarelas» activadas sobre la base de los Tratados existentes ya son coherentes con el marco impuesto por el Tratado Constitucional y no deben ir más allá de lo que éste prevé (por ejemplo, en materia de cuotas en la política migratoria),
- M. Considerando que es también indispensable que se defina hacia dónde deberían tender las «pasarelas» y que, si no pueden añadirse nuevos objetivos a los Tratados existentes, sería más que oportuno prever en los dos próximos años una consolidación y simplificación del acervo de la Unión en el ámbito del ELSJ, tal como se ha formado a lo largo de la cooperación entre Estados miembros, en particular, desde el Tratado de Maastricht; considerando que este trabajo de consolidación y simplificación debería contemplar la supresión de las numerosas incoherencias y, en la medida de lo posible, generalizar los acervos de las cooperaciones reforzadas (como el acervo de Schengen),
- N. Considerando la fuerte demanda de mejora de la cooperación práctica ya existente en los Tratados actuales, formulada por los ciudadanos y por los profesionales, así como por el Consejo, en cuyo seno se ha echado de menos, hasta el momento, un acuerdo que permita hacer avanzar realmente dicha cooperación,
- O. Considerando que los nuevos Estados miembros que cumplen los criterios de Schengen y están en condiciones de integrarse en el sistema no deben ser injustamente penalizados por atrasos significativos en la aplicación del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II),
- P. Considerando que ha mostrado una notable celeridad y espíritu de compromiso al lograr un acuerdo en primera lectura sobre los tres textos legislativos que componen el paquete relativo al fundamento jurídico del SIS II,
- 1. Pide a la Comisión que presente al Consejo en 2007 el proyecto de Decisión por la que se activa el artículo 42 del Tratado UE y se transfieren al marco comunitario (Título IV

---

<sup>1</sup> DO C 166 E de 7.7.2005, p. 58.

del Tratado CE) las disposiciones relativas a la cooperación policial (incluyendo a Europol) y judicial en materia penal (incluyendo a Eurojust);

2. Pide al Consejo:

- que adopte urgentemente, de conformidad con el dictamen del Parlamento Europeo, el proyecto de Decisión basado en el artículo 67, apartado 2, del Tratado CE por lo que concierne a la supresión de las limitaciones a las competencias del Tribunal de Justicia en el marco del Título IV del Tratado CE y que haga cuanto esté en su mano para acelerar el examen de las cuestiones prejudiciales en asuntos pertenecientes al ámbito del ELSJ;
- que prevea la extensión de la codecisión con el Parlamento Europeo y de la mayoría cualificada en el Consejo en todos los casos en que esto sea posible de conformidad con los Tratados en vigor, por ejemplo, para la inmigración legal o la integración de los nacionales de terceros países, como ya lo había previsto la Presidencia neerlandesa del Consejo en 2004;

3. Pide al Consejo Europeo que dé al Consejo y a la Comisión las siguientes orientaciones:

- a) encuadrar la legislación europea en torno a la exigencia fundamental de garantizar un alto nivel de protección de los derechos fundamentales en la Unión y, cuando se trate de los derechos de las personas, no limitarse solo a las cuestiones de carácter transfronterizo; en este contexto, el Parlamento Europeo debería poder aprovechar la experiencia y el apoyo de la futura Agencia de Derechos Fundamentales;
- b) adoptar medidas con vistas a reforzar la protección de los principios fundadores de la UE (artículo 6 del Tratado UE), así como de los mecanismos de alerta y de sanción previstos por el artículo 7 del Tratado UE; la jurisprudencia de los tribunales europeos y de los tribunales constitucionales y las investigaciones emprendidas tanto a nivel del Consejo de Europa como del Parlamento Europeo bastan para poner de manifiesto que el respeto de estos principios debe constituir una preocupación constante de los Estados miembros, así como de las instituciones de la UE y que éstos deberían establecer criterios públicos de referencia para aumentar la calidad de la justicia y de la cooperación policial; en este contexto, la activación del procedimiento de alerta contemplado en el artículo 7, apartado 1, del Tratado UE debería figurar entre las medidas normales de ayuda mutua necesarias para garantizar un nivel elevado de protección de los principios previstos por el artículo 6 del Tratado UE;
- c) responder a la exigencia de una mejora efectiva de la cooperación práctica mediante el refuerzo y la armonización de los poderes de los que disponen actualmente Eurojust y sus miembros nacionales, en particular mediante la atribución de un poder efectivo de coordinación de las investigaciones y las diligencias y contribuir a la solución de los conflictos de competencias, así como mediante la atribución a Europol del poder de organizar y coordinar investigaciones y operaciones conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros en el marco de equipos conjuntos de investigación; los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo deberían debatir cada año los progresos y los problemas hallados en este tipo de actividad y comprobar si son

necesarias adaptaciones a nivel de la legislación nacional y europea;

- d) asegurarse de que la legislación europea no sirva para crear un estado de vigilancia y de que las injerencias de la autoridad pública en el ejercicio de las libertades individuales estén estrictamente limitadas y sometidas a revisión periódica, asociando al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales;
  - e) colmar el déficit actual a nivel de la legislación europea en materia de tratamiento de datos confidenciales cuando éstos obren en poder de alguna institución de la UE; prever, por consiguiente, la revisión del artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1049/2001<sup>1</sup> y la creación en el Parlamento Europeo de una comisión para el control de las actividades confidenciales;
  - f) promover, mediante la adopción de recomendaciones del Consejo, la aplicación en los Estados miembros de los principios y recomendaciones del Secretario General del Consejo de Europa en aplicación del artículo 52 del Convenio europeo sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en lo referente al control parlamentario de los servicios secretos (véanse en particular las futuras recomendaciones de la comisión temporal sobre la Supuesta Utilización de Países Europeos por la CIA para el Transporte y la Detención Ilegal de Presos);
4. Pide al Consejo que presente lo antes posible al Parlamento Europeo la orientación que está elaborando respecto al proyecto de Decisión marco sobre la protección de datos de carácter personal Tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal; advierte del peligro de que esta propuesta se vacíe de contenido y recuerda los compromisos adquiridos por el Consejo en cuanto a la implicación política del Parlamento Europeo en la adopción de dicha Decisión marco;
5. Pide a los Parlamentos nacionales que comprueben a la mayor brevedad las repercusiones a nivel nacional de las nuevas disposiciones previstas por el Consejo en materia de protección de datos, de aplicación del principio de disponibilidad y de interconexión de las bases de datos Tratados con fines de seguridad; se declara, ya en este momento, dispuesto a tener en cuenta los resultados de dicho examen en los dictámenes que remitirá al Consejo sobre estos temas;
6. Insta a la Comisión a publicar todos los años un informe sobre las actividades del grupo de Comisarios encargados de los derechos fundamentales, la lucha contra las discriminaciones y la igualdad de oportunidades, insta también a la Comisión a presentar lo antes posible un resumen de las actividades y decisiones adoptadas por el citado grupo en los dos años y medio pasados;
7. Considera esencial que, en políticas tan sensibles como las vinculadas a los derechos fundamentales, a la inmigración y al refuerzo de la seguridad, las instituciones de la UE no se propongan sustituir a los Estados miembros, sino que intervengan con carácter complementario; considera asimismo que sería necesario garantizar que la comunitarización de la cooperación policial y judicial en materia penal esté acompañada de un determinado derecho de fiscalización:

---

<sup>1</sup> DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

- a) tanto en relación con el actual derecho de iniciativa legislativa de los Estados miembros (el Consejo podría comprometerse a pedir a la Comisión, de conformidad con el artículo 208 del Tratado CE, que presente propuestas legislativas en los ámbitos indicados por una cuarta parte de los Estados miembros),
- b) como para que los Parlamentos nacionales puedan pronunciarse sobre propuestas pendientes en el ámbito del ELSJ; actualmente éstos gozan de un plazo de seis semanas antes de que el Consejo tome una decisión sobre una propuesta dada; el Parlamento Europeo podría comprometerse a no llegar a un acuerdo en primera lectura con el Consejo antes del mismo plazo;
8. Recuerda la exigencia de mantener una cierta coherencia en las competencias legislativas a nivel de la UE, por ejemplo previendo que la legislación en materia de inmigración no se limite solamente a la inmigración ilegal sino que cubra también la inmigración legal;
9. Expresa, en cuanto al Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos<sup>1</sup>, su gran preocupación ante la carta de interpretación del acuerdo por parte de los EE.UU., que muestra que las autoridades estadounidenses hacen una interpretación que va más allá del contenido de dicho acuerdo, en particular por lo que respecta a la finalidad del acuerdo, el acceso de las agencias y organismos estadounidenses a los datos PNR y el número de campos de datos que pueden consultarse;
10. Insta al Consejo a adoptar sin demora la propuesta de Decisión marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea (COM(2004)0328) tomando debidamente en consideración la Posición del Parlamento Europeo de 12 de abril de 2005<sup>2</sup> ;
11. Reitera la necesidad, conforme a lo previsto en Tampere en 1999:
- de generalizar el principio de reconocimiento mutuo con el fin de convertirlo en piedra angular de la legislación de la UE;
  - de reforzar ulteriormente el acceso a la justicia tal como se prevé en las propuestas en materia de mediación civil, de litigios de escasa cuantía y de requerimientos de pago;
  - de no prever medidas de armonización legislativa antes de haber procedido a una evaluación de sus repercusiones en materia de derechos fundamentales, con la participación de los Parlamentos nacionales;
12. Afirma la necesidad de preservar, incluso en caso de comunitarización del tercer pilar, y sin perjuicio de las prerrogativas de la Comisión, el derecho de los Estados miembros a ayudarse y a controlarse recíprocamente, como ya ocurre en el caso de la cooperación

---

<sup>1</sup> DO L 298 de 27.10.2006, p. 29.

<sup>2</sup> DO C 33 E de 9.2.2006, p. 159

Schengen y la lucha contra el terrorismo;

13. Apoya la reciente comunicación de la Comisión que tiene por objeto la instauración de un sistema de evaluación de las políticas del ELSJ y recuerda que la evaluación debería:
  - a) ser comunicada anualmente al Parlamento Europeo para que pueda realizar un debate sobre la misma de conformidad con los Tratados y asociando a los Parlamentos nacionales,
  - b) implicar en mayor medida a los representantes de la sociedad civil y del mundo académico en la evaluación del impacto de las políticas y medidas vinculadas al ELSJ;
14. Considera, por último, que los más hermosos objetivos se quedarán en meras intenciones si no son apoyados por unos recursos humanos y financieros adecuados que permitan:
  - a) aplicar a nivel de la UE el principio de solidaridad y de cooperación leal, también en el ámbito financiero, entre Estados miembros,
  - b) adaptar las competencias de las agencias europeas (Europol, Eurojust, Frontex, OLAF, CEPOL, etc.) con el fin de que puedan aplicar las prioridades estratégicas definidas por los Estados miembros a nivel de la UE,
  - c) prevenir y hacer frente a situaciones de crisis civiles de alcance internacional; a este respecto, ya existe cierta experiencia en la Comisión y en la Secretaría General del Consejo para poner en común, en plazos muy breves, recursos humanos, técnicos y financieros;
15. Pide a la Comisión que se esfuerce por acelerar el proceso de aplicación del SIS II, que mantenga informado al Parlamento Europeo sobre la evolución de dicho proceso y que exponga las justificaciones relativas a los atrasos que se han producido y a los que pudieran producirse;
16. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros.