PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

1.12.2004

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la calidad de la justicia penal y la armonización de la legislación penal en los Estados miembros

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: António Costa

1. FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Hay una exigencia creciente de garantía de una justicia penal independiente, eficaz y con normas de calidad elevadas.

A través del Programa de La Haya, el Consejo Europeo ha fijado las orientaciones estratégicas para los próximos cinco años y ha pedido a la Comisión que presente un plan de acción en 2005 que concrete las medidas necesarias para la aplicación efectiva de dicho programa.

Ahora bien, el fortalecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia tiene como piedra angular el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales de los Estados miembros, pero no prescinde de la aproximación de las normas penales y procesales penales.

El Programa de La Haya considera prioritaria la consolidación de la confianza mutua, fundamental para el reconocimiento mutuo, así como la adopción de normas mínimas de carácter sustantivo y relativas a los aspectos del Derecho procesal.

El Parlamento Europeo, a través de la presente Recomendación, pide a la Comisión que presente un plan de acción que tenga en cuenta las siguientes prioridades y metodologías de aplicación.

2. CONSOLIDACIÓN DE LA CONFIANZA MUTUA

La consecución de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia, basado en una cultura judicial cimentada en la diversidad de sistemas jurídicos con normas elevadas de calidad, presupone el establecimiento de un marco de referencia común y la adopción de un mecanismo de evaluación mutua.

2.1. CARTA DE CALIDAD DE LA JUSTICIA PENAL

La aplicación uniforme del Derecho de la Unión y la garantía de que todos los ciudadanos se benefician plenamente del espacio de libertad, seguridad y justicia (con independencia del Estado miembro en que se encuentran) dependen del acceso efectivo a un sistema judicial con normas de calidad elevadas (véase el apartado 3.2. del Programa de La Haya).

Por otra parte, cabe señalar que los diferentes Estados miembros ya se encuentran obligados internacionalmente a garantizar una justicia penal de calidad, debido al vínculo del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El Parlamento Europeo pretende que se apruebe una declaración de principios –"Carta de Calidad de la Justicia Penal en Europa"– en forma de decisión [letra c) del apartado 2 del artículo 34 del TUE], que establezca explícitamente un conjunto de criterios que permitan evaluar el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales.

A través de la presente Recomendación, el Parlamento Europeo pretende instar a la Comisión a que promueva un plan de audiencias de las partes interesadas (representantes de la sociedad civil, profesionales del Derecho y del mundo académico) que permita consolidar un conjunto

de criterios para comparar la calidad de la justicia penal en los diferentes Estados miembros que tengan en cuenta los criterios internacionales aprobados, especialmente, por las Naciones Unidas (Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes) y por el Consejo de Europa.

La Carta de Calidad debe incluir elementos sobre los diferentes sistemas judiciales, especialmente, sobre el nivel de respeto del principio de independencia judicial, sobre el cumplimiento de los denominados *"fair trial standards"* y sobre la marcha del procedimiento penal, incluida la ejecución de penas.

Debe asimismo contribuir a garantizar efectos equivalentes en los diferentes Estados miembros, materializando obligaciones de resultado como el establecimiento de plazos razonables.

Cabe sugerir que la Carta de Calidad de la Justicia Penal en Europa pueda redactarse y enviarse al Consejo antes del_____.

2.2. MECANISMO DE EVALUACIÓN MUTUA

2.2.1. Antecedentes

En estos últimos años se han adoptado diferentes mecanismos de evaluación mutua en los siguientes ámbitos:

i. Acuerdos relativos a la supresión de fronteras (Schengen);

ii. Lucha contra la delincuencia organizada (Acción común de 5.12.1997)[1];

iii. Lucha contra el terrorismo (Decisión de 28.11.2002)[2];

iv. Asistencia judicial en materia penal[3].

Cabe señalar, además, que el propio Consejo, a través de la Acción común adoptada el 29 de junio de 1998[4], estableció un mecanismo de evaluación del respeto del acervo comunitario en materia de justicia y asuntos de interior por parte de los Estados que a la sazón eran candidatos a la adhesión.

2.2.2. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Al tener como objetivo la creación de un mecanismo de evaluación de la calidad de la justicia, la presente Recomendación anticipa, en cierta medida, un mecanismo idéntico previsto en el artículo III-260 de la Constitución europea.

De conformidad con el mencionado artículo III-260, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, reglamentos o decisiones europeos que establezcan los procedimientos para una

[1] DO L 344 de 15.12.1997, p. 7.
[2] DO L 349 de 24.12.2002, p. 1.
[3] DO C 216 de 1.8.2001, p. 14.
[4] DO L 191 de 7.7.1998, p. 8.

evaluación objetiva de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia*, "en particular con objeto de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo"*.

Al Parlamento Europeo únicamente se le informa de los resultados de la evaluación y los Parlamentos nacionales pueden participar en los mencionados mecanismos de evaluación (véase el apartado 2 del artículo I-42 de la Constitución europea).

No obstante, el mencionado procedimiento de evaluación es más amplio que el mecanismo propuesto, habida cuenta de que este último se destina exclusivamente a la evaluación de la calidad de la justicia en cada uno de los Estados miembros.

2.2.3. Programa de La Haya

El Programa de La Haya, aprobado en el Consejo Europeo de los días 4 y 5 de noviembre de 2004, reitera la necesidad de consolidar la confianza mutua entre los Estados miembros y de garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a sistemas judiciales caracterizados por niveles de calidad elevados.

Así, el Programa de La Haya (véase el punto 3.2.) afirma expresamente que la aplicación plena del principio de reconocimiento mutuo depende, en gran medida, del establecimiento de un sistema de evaluación mutua de la aplicación de las políticas del espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.2.4. Funcionamiento del mecanismo

El mecanismo de evaluación mutua propuesto pretende garantizar plenamente la independencia del poder judicial, teniendo exclusivamente como objetivo la promoción de buenas prácticas judiciales en todo el territorio de la Unión Europea.

Esta cultura de evaluación recíproca contribuirá a la solidaridad entre los Estados miembros y a la detección de discrepancias entre los sistemas judiciales nacionales, con objeto de garantizar que todos los ciudadanos se beneficien de idénticas normas de calidad.

El Parlamento Europeo insta a la Comisión a que presente una propuesta de decisión al Consejo en la que se definan las normas mediante las cuales los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, deben proceder a una evaluación objetiva e imparcial del nivel de cumplimiento en los diferentes Estados de los criterios previstos en la Carta de Calidad de la Justicia Penal en Europa.

El mecanismo debe incluir varios componentes:

i. Base de comparación estadística;

ii. Ejercicio de evaluación comparativa *"benchmarking"*;

iii. Difusión de las mejores prácticas;

iv. Informe de evaluación del cumplimiento de la Carta de Calidad.

Los informes tendrán una periodicidad anual.

Los Parlamentos nacionales pueden asociarse a los procedimientos de evaluación y se informará anualmente al Parlamento Europeo del tenor de los informes realizados.

Se está estudiando la posible asignación a la Agencia Europea de Derechos Fundamentales[1] de las competencias necesarias para la coordinación y difusión de los informes anuales sobre el cumplimiento de la Carta.

Se sugiere que la propuesta de decisión por la que se establece un sistema de evaluación mutua de la justicia penal se envíe al Consejo antes del _____.

3. APROXIMACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PENAL

3.1. Normas sustantivas

La construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia, basado en la confianza mutua entre los Estados miembros, no puede prescindir de la aproximación de las legislaciones nacionales, siempre que se lleve a cabo de conformidad con la letra e) del apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea.

De este modo, ya se ha abierto la puerta a la previsión de *"normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas"*.

Cabe decir que, de conformidad con el artículo III-271 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se admite que la adopción de las mencionadas normas mínimas incida en cualesquiera ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza, añadiéndose los delitos de trata de seres humanos, tráfico ilícito de armas, explotación sexual de mujeres y niños, blanqueo de capitales, corrupción, falsificación de medios de pago y delincuencia informática.

El Programa de La Haya establece que debe concederse prioridad a la aproximación de la legislación penal en el ámbito de los delitos expresamente previstos en los Tratados.

De conformidad con lo decidido por el Consejo Europeo: *"El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (en adelante "el Tratado constitucional") ha servido de directriz para el nivel de ambición, si bien los Tratados existentes establecen la base jurídica para la acción del Consejo hasta que el Tratado constitucional surta efecto. Por consiguiente, se han examinado las diversas áreas políticas para determinar si el trabajo preparatorio o los estudios podían comenzar ya, de forma que puedan tomarse las medidas previstas en el Tratado constitucional tan pronto como éste entre en vigor."*

Cabe señalar que el ámbito de los delitos de dimensión transfronteriza se ha modificado radicalmente desde la última revisión de los Tratados. Por ello, la redacción actual de la letra e) del apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea no resulta adecuada para proteger efectivamente a los ciudadanos europeos y garantizar un espacio de libertad,

[1] COM(2004)0693 final.

seguridad y justicia.

Por consiguiente, el Parlamento Europeo coincide con el Consejo Europeo al recomendar a la Comisión que el plan de acción que ha de presentarse en el año 2005 adopte como marco de referencia las disposiciones previstas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

De este modo, se sugiere que la Comisión inicie los trabajos preparatorios para aproximar las legislaciones penales en relación con los delitos previstos en el artículo III-271 del Tratado constitucional, con objeto de que resulte posible adoptar los respectivos actos legislativos en cuanto este último entre en vigor.

El Parlamento Europeo se reserva la realización de una evaluación a mitad de ejecución del Programa de La Haya para evaluar sus consecuciones concretas y definir posibles nuevas prioridades en función del tercer párrafo del apartado 1 del artículo III-271.

3.2. Normas procesales

A pesar de la adopción del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal[1], el Parlamento Europeo considera que, en algunos ámbitos, la aproximación de las legislaciones penales resulta todavía manifiestamente insuficiente.

Más concretamente, se considera que sería necesario un avance de estas características en los siguientes ámbitos:

i. Recogida y estimación de la prueba;

ii. Traslado de presos para cumplir sus penas en el Estado miembro de residencia;

iii. Ejecución de penas no privativas de libertad en el Estado miembro de residencia;

iv. Ejecución de medidas de coacción en el Estado miembro de residencia;

v. Derechos mínimos de los reclusos en cualquier Estado miembro.

Por ello, se recomienda a la Comisión que presente una propuesta legislativa sobre las materias mencionadas anteriormente, en el ámbito de la cooperación judicial y judicial en materia penal, antes del _____.

[1] DO C 326 de 21.11.2001, p. 1.