PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

22.9.2005

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre las repercusiones de la orden de detención europea en los derechos fundamentales; primeras orientaciones con vistas a una recomendación al Consejo.

(Informe de la Comisión basado en el artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros - COM(2005)0063 y SEC(2005)0267)

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Adeline Hazan

El presente documento de trabajo versa sobre las repercusiones de la orden de detención europea en los derechos fundamentales; asimismo, se formulan orientaciones con vistas a la elaboración de una recomendación destinada al Consejo sobre la base del artículo 94 del Reglamento.

1. **El respeto de los derechos fundamentales, elemento clave de la confianza mutua**

¿Acaso la legítima búsqueda de la eficacia máxima de la orden de detención europea no puede cuestionar la protección de los derechos fundamentales? Por ir dirigida a la captura de una persona y a la garantía de su detención y su entrega a la justicia del país solicitante, la orden de detención europea repercute de manera directa en la libertad física de tal persona y, más en general, en las libertades de todos los ciudadanos dentro de la Unión.

1.1. Supeditación de la aplicación a la jurisprudencia constitucional referente, en particular, a los nacionales y a los derechos fundamentales

Algunos Estados miembros han considerado que, antes de aplicar la orden de detención europea, deben revisar su constitución. Otros no lo han considerado oportuno. En los últimos meses han tenido que pronunciarse sobre la aplicación de la orden de detención europea varios tribunales de alto nivel de diversos Estados miembros, en concreto los de Bélgica, Alemania, Finlandia, Grecia, Polonia y Hungría, así como el Tribunal de Casación francés.

A día de hoy, dos resoluciones, ambas referidas específicamente a la aplicación de la orden de detención europea a los nacionales, han puesto de manifiesto la existencia de dificultades. En Polonia, el Tribunal ha declarado, en sentencia de 27 de abril de 2005, que la entrega de los nacionales no puede llevarse a cabo sin una revisión de la Constitución. En tal sentido, ha concedido al Gobierno un plazo de 18 meses para proceder a una revisión constitucional que permita la entrega de ciudadanos polacos, aunque sin suspender la aplicación de la orden de detención.

En la República Federal de Alemania, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 18 de julio de 2005, ha declarado nula la Ley alemana de transposición de la Decisión Marco. Aun considerando que la Decisión Marco puede servir de fundamento jurídico en materia de entrega, ha declarado que no es posible la entrega de nacionales alemanes a otro Estado miembro hasta que entre en vigor una nueva Ley de transposición. Entre tanto, las autoridades alemanas deberán aplicar las disposiciones relativas a la extradición y no podrán llevar a cabo «entregas». En cambio, podrán seguir emitiendo órdenes de detención europeas, puesto que no se han anulado las disposiciones legales en materia de emisión.

El Tribunal de Arbitraje belga está examinando en la actualidad un recurso de anulación de la legislación belga relativa a la orden de detención, referido tanto al fundamento jurídico como a los riesgos de discriminación en caso de excepción al principio de doble incriminación. En Finlandia podría plantearse la posibilidad de revisar la Constitución, aunque la Decisión Marco ya se ha transpuesto, con objeto de reforzar la seguridad jurídica. Es posible que se presente un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional checo.

Tal como pone de manifiesto la situación alemana, la aplicación integral y coherente de la orden de detención entre Estados miembros va a requerir aún numerosos esfuerzos. En el fondo, no sorprende que varias de estas dificultades se desprendan de la cuestión central de los derechos fundamentales.

1.2. ¿Qué posibilidades hay de que no se ejecute la orden de detención por motivos relacionados con la protección de los derechos fundamentales?

La judicialización de la orden de detención europea, en comparación con la extradición clásica, constituye a priori un factor favorable en lo que atañe a los derechos fundamentales, dado que limita la posibilidad de comisión de arbitrariedades. Cabe recordar asimismo que la Decisión Marco es más precisa que la extradición tradicional en lo que respecta, por ejemplo, al principio *ne bis in idem*, al derecho a la asistencia de abogado o al derecho a que se reste el tiempo de detención de la duración de la condena; así pues, representa un avance del Estado de derecho.

Los considerandos 12 y 13 del preámbulo y el artículo 1 de la Decisión Marco se refieren de manera explícita a la obligación de respetar los derechos fundamentales. En particular, el artículo 1, apartado 3, prevé que «la presente Decisión Marco no puede tener como consecuencia la modificación de la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales sancionados por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea[1]». Una aplicación no uniforme de la Decisión Marco podría, de hecho, discriminar a las personas detenidas en virtud de una orden de detención en función de si el juez del Estado de ejecución debe controlar o no la conformidad de la orden de detención europea con los derechos fundamentales. Dicho control podría ir en contra del principio de reconocimiento mutuo.

La intención del legislador europeo, basada en el principio de la confianza mutua, es concentrar el examen judicial del respeto de los derechos fundamentales en el Estado de emisión, quedando sujeto el juez del Estado de ejecución a denegar el reconocimiento o la ejecución de una orden de detención que viole los derechos fundamentales.

Por desgracia, la referencia positiva al artículo 6 TUE[2] podría no bastar para garantizar una protección completa de los derechos de las personas, tal como ha dictaminado el Tribunal Constitucional alemán con respecto a los nacionales alemanes.

Entre los motivos para la no ejecución obligatoria de una orden de detención europea no se prevé explícitamente el cumplimiento, por parte del Estado de ejecución, de las responsabilidades previstas en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Este Convenio podría implicar la

[1]El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea apela al respeto de los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

[2]Y al mecanismo del artículo 7 TUE (en caso de violación grave y persistente de los principios contemplados en el artículo 6), tal como se señala en el apartado 10 del preámbulo de la Decisión Marco.

responsabilidad de un Estado miembro en caso de que existan pruebas de que la persona en cuestión corre el riesgo real de que se le dispensen malos tratos (a saber, tortura, tratos inhumanos o degradantes) y, pese a ello, sea entregada al Estado de emisión.[1] La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es clara al respecto y subraya que el Estado parte está obligado a no entregar a la persona en tales circunstancias. En su evaluación, la Comisión estima que dicho riesgo es poco significativo[2].

En la Decisión Marco (artículo 3) se establecen únicamente tres motivos para la no ejecución obligatoria de la orden de detención y se dejan otros siete al arbitrio de los Estados miembros (artículo 4). Esos tres motivos son la amnistía, el que la persona buscada haya sido juzgada definitivamente por los mismos hechos y el que aún no pueda ser, por razón de su edad, considerada responsable penalmente de los hechos. A este respecto cabe lamentar que la Decisión Marco no incluya de manera explícita la obligación de no entregar a una persona en los casos previstos en el artículo 3 del CEDH[3].

1.3. Reforzamiento de la evaluación en aras de la confianza mutua

De un modo general, la creación de un verdadero Espacio de libertad, seguridad y justicia exige, para llegar a buen fin, la creación, observando la diversidad de culturas y sistemas judiciales, de un marco común de referencia y el establecimiento de un mecanismo de evaluación mutua por el que se garantice que se dispensa a los ciudadanos europeos un trato comparable. El Tratado Constitucional ofrecía la perspectiva de un reforzamiento de la evaluación como complemento de las medidas adoptadas desde Tampere[4].

La evaluación recíproca es indispensable si se pretende garantizar a los ciudadanos europeos un trato comparable en toda la Unión y reforzar la confianza mutua entre Estados miembros, facilitando así la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y, en particular, la entrega de ciudadanos del propio Estado miembro a un tribunal de otro Estado[5].

Además de las medidas legislativas, y en apoyo de las mismas, se debería perseguir el reforzamiento de la cultura común de los derechos fundamentales en Europa[6]. Tal como ha

[1]El artículo 23, apartado 4, de la Decisión Marco prevé, en concreto, que: «Podrá suspenderse de manera excepcional y con carácter provisional la entrega por motivos humanitarios graves, por ejemplo, cuando existan razones válidas que hagan pensar que podría poner en peligro la vida o la salud de la persona buscada. La ejecución de la orden de detención europea deberá producirse en cuanto dichos motivos dejen de existir.»

[2]«En un sistema basado en la confianza mutua, este tipo de situación no puede ser sino excepcional», COM(2005)0063 final, p. 6.

[3]El artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos establece que «nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.»

[4]En particular, el artículo III-260 prevé la creación de un mecanismo de evaluación mutua de las medidas referidas al ESLJ.

[5]Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre la calidad de la justicia penal y la armonización de la legislación penal en los Estados miembros (P6_TA(2005)0030, 22.2.2005). Ponente: Antonio Costa (2005/2003(INI)).

[6]Resolución del Parlamento Europeo sobre el fomento y la protección de los derechos fundamentales: el papel de las instituciones nacionales y europeas, incluida la Agencia de Derechos Fundamentales (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.5.2005) Ponente: Kinga Gál (2005/2007(INI)).

recomendado el Parlamento, deben fomentarse las medidas de apoyo al diálogo, al intercambio de información y a la constitución de redes de tribunales supremos, órganos judiciales y profesionales del Derecho e investigadores. En efecto, la confianza no se impone, sino que debe desarrollarse y cultivarse en la práctica.

La futura Agencia de los Derechos Fundamentales desempeñará una importante función al respecto[1].

2. Primeras orientaciones con vistas a la recomendación al Consejo

Habida cuenta del debate celebrado en la Comisión LIBE y de los debates que mantendremos con los colegas de los parlamentos nacionales durante los encuentros parlamentarios de los días 17 y 18 de octubre de 2005, la ponente propone las siguientes orientaciones para su traducción posterior en una serie de recomendaciones con arreglo al artículo 94 de nuestro Reglamento:

- No puede por menos de lamentarse que, siendo la orden de detención europea un instrumento perteneciente al tercer pilar basado en los artículos 31 y 24 del Tratado de la Unión Europea, se hayan limitado la función del Parlamento Europeo en su adopción y el control por parte del Tribunal de Justicia. Para colmar esta laguna democrática, debe activarse, con la mayor rapidez posible, la «pasarela» prevista en el artículo 42 TUE, de conformidad con el espíritu de las disposiciones contenidas en el Tratado Constitucional, que, procede señalar, no han constituido un motivo de debate y de oposición durante las recientes campañas de ratificación.

- La orden de detención europea es una medida innovadora que presenta un valor ejemplar en el desarrollo de la cooperación judicial y el reforzamiento de la confianza mutua y que tiene una repercusión directa en las libertades públicas. Deberían, pues, elaborarse modalidades específicas de *evaluación*, incluida una evaluación exhaustiva de las dificultades que los profesionales de la justicia hayan encontrado en la práctica. Sería asimismo muy útil que se incluyera en las próximas evaluaciones una clasificación de las órdenes de detención por tipos de infracción. El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deben cooperar estrechamente en el proceso de evaluación, inspirándose en el artículo III-260 del Tratado Constitucional.
- Es importante garantizar los recursos necesarios para la labor de verificación de la calidad de la transposición y dicha tarea corresponde a la Comisión como guardiana de los Tratados. La Comisión debe disponer de los recursos necesarios para tal fin. Por otra parte, debe evitarse la multiplicación de las investigaciones paralelas sobre este tema, aunque el Consejo, por tratarse de una medida del tercer pilar, se sienta tentado de realizar su propio estudio. Lo importante es disponer de datos precisos y fiables, sintetizados por la Comisión y transmitidos, para su examen, al Parlamento, el Consejo y los parlamentos nacionales.

[1]El Parlamento se pronunciará próximamente en relación con la propuesta de Reglamento y la propuesta de Decisión del Consejo por los que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (COM(2005)280), 30.6.2005.

- El reconocimiento mutuo y una mínima armonización deben ir a la par. Cabría desear un mayor dinamismo en materia de armonización que, sin desdeñar en absoluto ni minimizar las diferencias entre los sistemas judiciales nacionales, refuerce el corpus legislativo común a partir del cual se pueda desarrollar el reconocimiento mutuo. En la situación actual, el Consejo está mostrándose excesivamente timorato en lo que respecta a la armonización, por cuanto que hace recaer toda la carga de la construcción del espacio judicial europeo en el reconocimiento mutuo. Tal método permite lograr avances, pero sus repercusiones resultan limitadas si la base legislativa común es demasiado estrecha.