PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2008/0101(CNS)

5.8.2008

*

PROYECTO DE INFORME

sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre el establecimiento del sistema de información europeo de antecedentes penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión marco 2008/XX/JAI
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Luca Romagnoli

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la posición común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la posición común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la posición común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la posición común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican en ***negrita y cursiva***. En el caso de los actos modificativos, figurarán en **negrita** las partes reproducidas literalmente de una disposición existente que el Parlamento desee modificar pero que la Comisión no haya modificado. Las supresiones que se refieran a dichos pasajes se indicarán de la siguiente manera: [...]. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 12

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre el establecimiento del sistema de información europeo de antecedentes penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión marco 2008/XX/JAI
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

(Procedimiento de consulta)

El Parlamento Europeo,

– Vista la propuesta de la Comisión (COM(2008)0332),

– Visto el artículo 31 y el artículo 34, apartado 2, letra c), del Tratado UE,

– Visto el artículo 39, apartado 1, del Tratado UE, conforme al cual ha sido consultado por el Consejo (C6-0216/2008),

– Vistos los artículos 93 y 51 de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A6-0000/2008),

1. Aprueba la propuesta de la Comisión en su versión modificada;

2. Pide a la Comisión que modifique en consecuencia su propuesta, de conformidad con el artículo 250, apartado 2, del Tratado CE;

3. Pide al Consejo que le informe, si se propone apartarse del texto aprobado por el Parlamento;

4. Pide al Consejo que le consulte de nuevo, si se propone modificar sustancialmente la propuesta;

5. Expresa su deseo, en caso de que la presente propuesta no se adopte antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de examinar cualquier propuesta futura con arreglo al procedimiento de urgencia, en estrecha cooperación con los Parlamentos nacionales;

6. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión.

Enmienda 1

Propuesta de decisión
Considerando 6 bis (nuevo)

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
	(6 bis) La presente Decisión se basa en los principios establecidos por la Decisión marco 2008/XX/JAI del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros completándolos y aplicándolos desde el punto de vista técnico.

Or. it

Justificación

Es conveniente aclarar que el objetivo de la presente Decisión es aplicar y completar un instrumento normativo ya existente sin modificar los principios.

Enmienda 2

Propuesta de decisión
Considerando 9

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
(9) Para garantizar la comprensión y transparencia mutuas de la clasificación común, cada Estado miembro deberá presentar la lista de delitos y sanciones nacionales que corresponden a cada categoría mencionada en el cuadro respectivo, así como la lista de tribunales penales nacionales. Dicha información deberá ser accesible a las autoridades judiciales nacionales, en especial a través	(9) Para garantizar la comprensión y transparencia mutuas de la clasificación común, cada Estado miembro deberá presentar la lista de delitos y sanciones nacionales que corresponden a cada categoría mencionada en el cuadro respectivo***, junto con una breve descripción de los elementos constitutivos del delito,*** así como la lista de tribunales penales nacionales. Dicha información

de cualquier instrumento electrónico disponible.	deberá ser accesible a las autoridades judiciales nacionales, en especial a través de cualquier instrumento electrónico disponible.

Or. it

Justificación

En virtud de las diferencias, a menudo sustanciales, que caracterizan la definición de los tipos de delito en los Estados miembros, parece apropiado poner la máxima información posible a disposición de quienes tendrán que utilizar el registro de antecedentes penales. Esta enmienda está relacionada con la siguiente enmienda número 6.

Enmienda 3

Propuesta de decisión
Considerando 9 bis (nuevo)

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
	(9 bis) Los cuadros de referencia de los anexos A y B no pretenden en absoluto armonizar los tipos de delito ni las penas recogidos en ellos, que siguen estando sujetos a la legislación nacional.

Or. it.

Justificación

Es conveniente aclarar que la presente Decisión no pretende armonizar el Derecho penal sustantivo, sino facilitar el intercambio de información referente a los registros de antecedentes penales.

Enmienda 4

Propuesta de decisión
Considerando 13

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
(13) Tanto los cuadros de referencia de	(13) Tanto los cuadros de referencia de

categorías de delitos como los de sanciones, así como las normas técnicas utilizadas para el intercambio de información, deberán someterse a una revisión constante y a actualizaciones periódicas. ***Por lo tanto, las competencias de ejecución a este respecto se delegan a la Comisión, asistida por un Comité. El procedimiento reglamentario conforme al Derecho comunitario deberá aplicarse mutatis mutandis a la adopción de las medidas necesarias para la aplicación de la presente Decisión.***	categorías de delitos como los de sanciones, así como las normas técnicas utilizadas para el intercambio de información, deberán someterse a una revisión constante y a actualizaciones periódicas.

Or. it

Enmienda 5

Propuesta de decisión
Artículo 5 – apartado 3

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
5. Para velar por el funcionamiento eficaz de ECRIS, la Comisión proporcionará apoyo general y servicios de supervisión.	5. Para velar por el funcionamiento eficaz de ECRIS, la Comisión proporcionará apoyo general y servicios de supervisión ***y comprobará que las medidas definidas en el artículo 6 se aplican correctamente.***

Or. it

Justificación

En la fase de aplicación del sistema de interconexión son necesarias la coordinación y la supervisión de la Comisión, la cual dispone, tanto de una visión de conjunto, como de las competencias tecnológicas necesarias para conseguir el objetivo.

Enmienda 6

Propuesta de decisión
Artículo 5 – apartado 1 – letra a

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
(a) la lista de delitos nacionales de cada	(a) la lista de delitos nacionales de cada

una de las categorías mencionadas en el cuadro de delitos del anexo A. La lista incluirá el nombre o la clasificación jurídica del delito y una referencia a la disposición jurídica aplicable. ***Podrá*** también incluir una breve descripción de los elementos constitutivos de delito;	una de las categorías mencionadas en el cuadro de delitos del anexo A. La lista incluirá el nombre o la clasificación jurídica del delito y una referencia a la disposición jurídica aplicable. ***Deberá*** también incluir una breve descripción de los elementos constitutivos de delito;

Or. it

Justificación

In virtu' delle differenze spesso sostanziali che caratterizzano la definizione delle fattispecie di reato nei diversi Paesi membri, appare quanto mai appropriato richiedere in via obbligatoria, unitamente al titolo del reato, anche la descrizione dei suoi elementi costituitivi. Al fine di fornire la più completa ed accurata informazione all'autorità giudiziaria, occorre, infatti, renderle immediatamente accessibili sia i dati formali che quelli sostanziali relativi all'infrazione commessa. Tale necessità é a maggior ragione avvertita nel caso in cui il reato non rientri in una delle sottocategorie ma rimanga in una categoria aperta.

Enmienda 7

Propuesta de decisión
Artículo 6 – parte introductoria

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
Se adoptarán las siguientes medidas de ejecución con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 7:	***Cuando sea necesario y de conformidad con el artículo 24, apartado 2, letra c), y con el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea, la Comisión propondrá al Consejo la adopción de todas las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de ECRIS y para asegurar la interoperabilidad con los sistemas nacionales, como:***

Or. it

Enmienda 8

Propuesta de decisión
Artículo 7

Texto propuesto por la Comisión	*Enmienda*
Artículo 7 ***Procedimiento del Comité***	***suprimido***
1. En los casos en que se haga referencia al presente artículo, la Comisión estará asistida por un Comité reglamentario compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión (el «Comité»).	
2. El Comité aprobará su reglamento interno.	
3. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de medidas. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia. Para la aprobación del dictamen será necesaria la mayoría prevista en el artículo 205, apartado 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea para la aprobación de las decisiones que el Consejo debe tomar a propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Comité se ponderarán de la forma establecida en el mencionado artículo. El Presidente no participará en las votaciones.	
4. La Comisión adoptará las medidas previstas cuando sean conformes al dictamen del Comité.	
5. Si las medidas previstas no son conformes al dictamen del Comité o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión presentará sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que vayan a adoptarse e informará al Parlamento Europeo.	

6. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada sobre la propuesta, en el plazo de tres meses a partir de la fecha en que le sea sometida.

Si dentro de ese plazo el Consejo, por mayoría cualificada, manifiesta que se opone a la propuesta, la Comisión la examinará nuevamente. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta modificada, volver a presentar su propuesta o presentar una propuesta legislativa basada en el Tratado.

Si transcurrido el plazo el Consejo no adopta el acto de ejecución propuesto ni manifiesta su oposición a la propuesta de medidas de ejecución, la Comisión adoptará el acto de ejecución propuesto.

Or. it

Motivazione per gli emendamenti 4, 7 e 8

La Corte di Giustizia (C-133/06) ha recentemente ribadito il principio che "le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel Trattato e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni". Conformandosi alla giurisprudenza della Corte, gli emendamenti 4, 7 e 8 sono il frutto di una rigorosa interpretazione del Trattato sull'Unione europea, che non prevede la c.d. Comitologia per le materie disciplinate dal Titolo VI, né autorizza la creazione di basi giuridiche secondarie al di fuori dei casi disciplinati dai Trattati. Il sistema elaborato nel Titolo VI, ed in particolare il combinato disposto degli articoli 34 e 39, prevede, infatti, che eventuali misure di attuazione delle decisioni debbano essere adottate seguendo la procedura indicata dall'articolo 39.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El intercambio de información extraída de los registros de antecedentes penales se sigue basando principalmente en las disposiciones establecidas en el Convenio de 1959 del Consejo de Europa sobre la asistencia judicial mutua en materia penal y en particular en los artículos 13 y 22, que establecen que dicha información deberá ser transmitida por los ministerios de Justicia, al menos una vez al año.

La Comisión, consciente de la ineficiencia y de la lentitud del sistema, propuso diversas iniciativas normativas a partir de 2005 que tienen como objetivo, por un lado, regular y facilitar el intercambio de los registros de antecedentes penales y, por otro, establecer normas sobre el uso que puede hacer de dichos registros el Estado miembro que los recibe.

Este último aspecto fue tratado en la Decisión marco del Consejo relativa a las consideraciones de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea, con motivo de un nuevo proceso penal, que fue adoptada formalmente por el Consejo JAI el 25 de julio de 2008. Dicha Decisión marco establece el principio de equivalencia entre condenas pronunciadas por una autoridad judicial nacional y aquellas dictadas por la autoridad judicial de otro Estado miembro.

La Decisión 2005/876/JAI del Consejo relativa al intercambio de información de los registros de antecedentes penales es, cronológicamente, la primera medida orientada a regular y facilitar el intercambio de información. Dicha Decisión se basa en el principio de que cada Estado miembro gestiona la información relativa a sus ciudadanos y establece que la información extraída del registro de antecedentes penales debe transmitirse al Estado miembro que la solicite antes de los 10 días posteriores a la fecha de solicitud, utilizando un formulario creado específicamente para ello. La información recibida podrá usarse exclusivamente con el objetivo para el que había sido solicitada.

La propuesta de Decisión marco relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros (COM(2005)690final) presentada por la Comisión a finales de 2005 pretende ampliar las disposiciones actuales. El principio básico, según el cual el Estado miembro del que el condenado tiene la nacionalidad es el punto de referencia para todas las solicitudes relativas al registro de antecedentes penales, se ha desarrollado para asegurar que estén también disponibles las condenas pronunciadas en otros Estados miembros. Asimismo, se impone al Estado miembro en el que se dicta la sentencia que se encargue de que las condenas vayan acompañadas de información sobre la nacionalidad de la persona condenada y de que se actualice y transmita toda la información pertinente al Estado miembro del que el condenado tiene la nacionalidad.

En junio de 2007, el Consejo JAI llegó a un acuerdo político sobre la propuesta de Decisión marco que engloba las disposiciones de la decisión de 2005 y a la que sustituirá cuando entre en vigor.

La propuesta de Decisión ECRIS pretende, tal y como se establece en el artículo 11 de la Decisión marco, completar desde el punto de vista técnico e informático el sistema creado por

los instrumentos reguladores precedentes.

Los principios básicos siguen siendo los mismos:

- El punto de referencia sigue siendo el Estado miembro del que la persona condenada tiene la nacionalidad;
- La información se conserva en los registros de antecedentes penales centrales de cada país y no se puede acceder directamente a los registros de otros Estados miembros;
- Los Estados miembros gestionan y actualizan sus propias bases de datos.

Además, para facilitar el intercambio de información se han elaborado códigos de referencia para las diferentes categorías de delitos (anexo A) y de las penas (anexo B).

Es también importante señalar que en junio de 2006 comenzó un proyecto piloto en el que participan Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Luxemburgo y España que conecta electrónicamente los registros de antecedentes penales de dichos países. Visto el éxito del proyecto, otros países se han ido añadiendo posteriormente.

Posición del ponente

El ponente tiene una opinión positiva sobre la propuesta, que concreta, desde el punto de vista técnico, la estructura del sistema europeo de información de antecedentes penales, tal como se define en la Decisión marco 2008/XX/JAI del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros.

En particular, el ponente toma nota de que el objetivo de la presente propuesta es aplicar los principios ya acordados en instrumentos reguladores anteriores mediante la creación de una interconexión electrónica, cuya inexistencia ha impedido hasta ahora el funcionamiento efectivo del sistema de información europeo de antecedentes penales. En ese sentido, la enmienda número 1 pretende aclarar que el presente instrumento regulador tiene un carácter de medida de aplicación, al enfatizar que no se pretende establecer nuevas normas, sino dotar a aquellas ya existentes de los requisitos técnicos necesarios para que sean operativas.

Asimismo, la enmienda número 3 pretende clarificar el tenor de la propuesta especificando que los anexos A y B no tienen como objetivo armonizar los tipos de delitos ni las sanciones en ellos recogidos, ya que éstos siguen estando sujetos a la legislación nacional.

La necesidad de encontrar un punto común entre 27 sistemas jurídicos diferentes que responden a diferentes maneras de interpretar el ámbito jurídico-social, ha llevado a la Comisión a sintetizar los delitos en las categorías contenidas en el anexo A. El sistema propuesto está formado de casillas simples y claras que tienen el beneficio de ser «legibles» para todos los Estados miembros, pero que corren el riesgo de no ser siempre adecuadas o relevantes. Consciente de la inevitable aproximación que dicho esfuerzo de síntesis supone, la Comisión ha previsto también categorías «abiertas»; sin embargo, dichas categorías son, por definición, todavía más vagas. Dicha generalización debe compensarse ofreciendo a las autoridades judiciales todos los instrumentos cognitivos necesarios para comprender e interpretar lo mejor posible la información disponible. Esto se refiere concretamente a los

elementos que constituyen el delito, que deben estar a disposición de las autoridades judiciales, especialmente en los casos en los que el delito no se ajusta a ninguna de las subcategorías y se encuadra en una categoría abierta.

Las enmiendas 2 y 6 proponen que el documento en el que los Estados miembros notifican la lista definida en el artículo 5, apartado 1, letra a, incluya, obligatoriamente, la descripción de los elementos que constituyen el delito, precisamente porque para realizar una valoración adecuada de la relevancia de los extractos de registros de antecedentes penales de otro Estado miembro se necesita información adecuada sobre la naturaleza del delito al que el extracto se refiere.

Las autoridades judiciales seguirán teniendo la posibilidad de solicitar, cuando sea necesario, el texto integro de la sentencia u otro tipo de aclaraciones. Sin embargo, en dichos casos se deberán seguir los canales tradicionales de asistencia mutua en materia penal, lo que puede resultar un proceso largo y complejo.

El ponente espera que se introduzcan lo antes posible estos instrumentos electrónicos destinados a acelerar la tramitación de dichas solicitudes y a permitir que las autoridades judiciales obtengan la información necesaria en un breve periodo de tiempo.

En ese sentido, es importante señalar que la propuesta ECRIS se engloba en el contexto más general del sistema de justicia electrónica E-justice, que tiene como objetivo permitir una comunicación mayor y más rápida entre las autoridades judiciales de los Estados miembros.

Finalmente, las enmiendas 4, 7 y 8 se basan en un principio confirmado recientemente por el Tribunal de Justicia en su decisión sobre el asunto número C-133/06, apartado 54 y siguientes, en la que se recuerda que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y, por lo tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones. Según el Tribunal, reconocer a una institución la posibilidad de crear bases jurídicas derivadas, para reforzar o para aligerar la forma de adopción de un acto, supone atribuirle una facultad legislativa que excede de lo previsto en el Tratado. Esto conduciría también a vulnerar el principio de equilibrio institucional, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás. Asimismo, el Tribunal afirma que la adopción de bases jurídicas derivadas tampoco puede justificarse sobre la base de consideraciones relacionadas con el carácter políticamente delicado de la materia de que se trata o con una preocupación por garantizar la eficacia de una acción comunitaria.

El procedimiento sugerido por la Comisión Europea, que actuaría a través de una comisión presidida por ella misma, no es conforme con el título VI del Tratado de la Unión Europea y daría lugar a la creación de bases jurídicas derivadas que no aparecen recogidas en el Tratado.

Las enmiendas 4, 7 y 8 tienen como objetivo adaptar la propuesta de la Comisión a las directrices del Tribunal de Justicia y garantizar que las medidas de aplicación que inciden en los contenidos de la decisión sean adoptadas de conformidad con los artículos 34 y 39 del Tratado de la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la protección de datos, tema delicado para la Comisión LIBE, el

ponente comunica con satisfacción que no tiene ninguna objeción que hacer a la propuesta de la Comisión.

Desarrollando los principios de la Decisión marco, la presente Decisión establece que cada uno de los Estados miembros deberá centralizar la información relativa a sus ciudadanos. La administración central gestionará la información y será el único organismo que tendrá acceso a la interconexión con los otros registros europeos de antecedentes penales. Esto significa que ni siquiera las autoridades judiciales tendrán acceso al registro europeo y que deberán dirigir una solicitud de información al registro central del propio país, que se encargará de enviar la información al país o países interesados. La administración central será siempre la encargada de recibir la información solicitada y de enviarla a la autoridad judicial solicitante. El ponente espera firmemente que la gestión de los registros centrales nacionales sea, también en un futuro, ámbito exclusivo de las autoridades nacionales.

La referencia, recogida en el considerando 14 de la propuesta, a la Decisión marco relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal garantiza que las normas previstas en dicha decisión marco se cumplan también en el presente caso.
Con tal propósito se señala la posibilidad de adaptar el considerando 10 de la Decisión marco 2008/XX/JAI relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, que hace referencia al Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, adoptado en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, al considerando 14 de la presente Decisión, que, con razón, hace referencia a la Decisión marco relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Continuando con el tema de la protección de datos, el ponente apoya la decisión de utilizar el sistema S-Testa, que garantiza la seguridad de las redes, algo imprescindible cuando se trata de información tan delicada. El ponente recomienda seguir utilizando el sistema S-Testa y no permitir que la información extraída de los registros de antecedentes penales sea transmitida a través de Internet u otros canales que no garanticen los más altos estándares de seguridad.

Conclusión

El ponente está completamente convencido de la necesidad de realizar lo antes posible la interconexión electrónica de los registros de antecedentes penales y está seguro de que, sin esta propuesta, la Decisión marco relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros no serviría para nada.

Por lo tanto, las enmiendas propuestas, tienen como objetivo principal clarificar el contenido de la Decisión y facilitar el uso de la información obtenida.

El ponente es consciente de que la aplicación práctica del sistema de interconexión requerirá, con toda probabilidad, actualización constante y habilidades y adaptaciones técnicas. Sin embargo, señala que la solución propuesta por la Comisión no es conforme con los Tratados en vigor ni con las recientes directrices del Tribunal de Justicia relativas a las bases jurídicas

derivadas. Por lo tanto, el ponente hace un llamamiento al Consejo para que observe las normas establecidas en los Tratados, en particular los artículos 34 y 39 del Tratado de la Unión Europea.