

# CONVENCIÓN EUROPEA

SECRETARÍA

Bruselas, 12 de septiembre de 2002 (16.09)  
(OR. en)

CONV 258/02

WG X 3

## NOTA

---

de la: Secretaría

a la: Convención

---

Asunto: **Mandato del Grupo X: "Libertad, Seguridad y Justicia"**

---

Se adjunta, para conocimiento de los miembros, un mandato revisado que ahonda en el cuestionario difundido con la signatura CONV 206/02 y tiene por objeto facilitar los trabajos del Grupo "Libertad, Seguridad y Justicia".

## **Grupo de trabajo X: “Libertad, Seguridad y Justicia”**

**Presidente: D. John Bruton, miembro del Praesidium**

### **Mandato comentado**

#### **I. Introducción**

1. Durante el debate plenario de la Convención sobre seguridad y justicia (6 y 7 de junio) se afirmó que la libertad, la seguridad y la justicia son ámbitos en los que, en líneas generales, los ciudadanos aceptan una dimensión europea amplia. Se recordó igualmente que los Estados miembros carecen por sí solos de recursos suficientes para combatir la delincuencia, en particular cuando se trata de delincuencia transfronteriza como el tráfico de estupefacientes, la delincuencia organizada, la trata de seres humanos, etc. En varias ocasiones se hizo referencia durante el debate al marco institucional de la Unión, especialmente a la división en pilares y a la complejidad de los instrumentos jurídicos. En sus conclusiones, el Presidente de la Convención propuso un estudio más detenido de ciertas cuestiones y, concretamente, la creación de un grupo de trabajo.
2. El presente documento pretende explicar sucintamente el trasfondo de estas cuestiones <sup>1</sup>.

#### **II. Cuestiones que deberán abordarse**

1. ¿Qué mejoras deberían introducirse en los Tratados para favorecer una creación verdadera, plena y exhaustiva creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia?

Existe entre los miembros de la Convención el sentimiento extendido de que la actual situación no es satisfactoria por lo que atañe tanto a la eficiencia práctica como a la organización jurídica de los Tratados. El Grupo debería tratar una gama variada de problemas o puntos. Algunos de estos podrían tratarse de forma específica, mientras que otros están estrechamente relacionados con cuestiones más generales, como la arquitectura general de la Unión (por ejemplo, la división en

---

<sup>1</sup> Se recuerda a los miembros del Grupo que en el documento CONV 69/02 se explican con mayor detalle los distintos problemas y se señalan diversas vías que podrían estudiarse. Cabe mencionar igualmente el documento CONV 97/02, que contiene un resumen de la sesión plenaria de 6 y 7 de junio sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia. Los documentos CONV 69/02 y CONV 97/02 constituyen referencias útiles para los futuros debates.

pilares). Algunos de estos puntos se mencionan en las preguntas 2, 3 y 4 del presente mandato comentado (véase *infra*).

Los miembros del Grupo podrían estudiar la posibilidad de ciertas mejoras prácticas, como las siguientes:

- Cuestiones relativas a la cooperación policial y a Europol. Se admite de manera general que la delincuencia transfronteriza es una amenaza común que debe abordarse de forma conjunta. En la actualidad, Europol carece de medios jurídicos y materiales para llevar a cabo su cometido, y concretamente no dispone de competencias para solicitar a los servicios policiales nacionales que inicien investigaciones. Cabe observar que, a juicio de muchos de los miembros de la Convención, el refuerzo de Europol debería ir aparejado con un refuerzo del control parlamentario y judicial; en general, algunos han abogado por la plena integración de Europol (incluido el aspecto presupuestario) en el marco institucional de la UE.
- La cooperación judicial, en el ámbito civil y penal, y el desarrollo de Eurojust revisten una importancia crucial. Deben estudiarse los modos de reforzar Eurojust teniendo presente la experiencia adquirida en sus primeras semanas de funcionamiento. Otras vías que deben explorarse son la mejora de la cooperación entre Eurojust y las fiscalías de los Estados miembros, así como una cooperación más estrecha entre los fiscales nacionales. En opinión de algunos, a largo plazo Eurojust podría ser la precursora para el nombramiento de una Fiscalía General Europea. Si el Grupo estuviera de acuerdo, podría estudiar para qué categorías de delitos sería competente un fiscal de esta índole, y si debería estar autorizado para incoar un proceso ante un órgano jurisdiccional nacional, o solamente a nivel europeo.
- La mejora del control de las fronteras exteriores, marítimas y terrestres, de la UE constituye, a juicio de muchos de los miembros de la Convención, un valioso nuevo ámbito de cooperación reforzada. En el seno de la Convención existe acuerdo general en que podría avanzarse en esta materia. Se han formulado diversas propuestas que van desde una cooperación más estrecha entre los servicios de los Estados miembros hasta una unidad común de guardia de fronteras. El Grupo podría estudiar estas propuestas, desde el punto de vista jurídico y logístico.

Por lo que respecta a los problemas y cuestiones de carácter más amplio, relacionados con la organización general de la Unión, cabe mencionar los siguientes:

- Muchos miembros de la Convención estiman que la política europea en materia de asilo e inmigración es excesivamente limitada. En muchos casos se considera preocupante la actual situación y el trato dado en Europa a los solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales. Aún no se han llevado plenamente a la práctica las ambiciosas conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, y los progresos han sido más lentos y menos sustanciales de lo previsto. Deben estudiarse posibles medios –de carácter tanto jurídico como práctico– para solventar esta situación. A este respecto, el grupo debería examinar la cuestión del "reparto de la carga" y mecanismos adecuados de solidaridad entre los Estados miembros. Podría estudiarse la perspectiva de una auténtica política común.
- La necesidad de equilibrio entre los criterios de seguridad y el respeto de los valores fundamentales merece una atención especial. El Grupo podría estudiar modos y medios para mantener un equilibrio adecuado, teniendo presentes los trabajos que actualmente realiza el grupo encargado de estudiar la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- Durante la sesión plenaria, varios miembros hicieron hincapié en la dimensión exterior de la política de justicia y asuntos de interior, y reclamaron una renovada cooperación en la materia, especialmente con los países vecinos.

## 2. En particular, ¿qué mejoras deberían introducirse en los instrumentos y procedimientos?

Se admite de manera general que, según parece, los actuales instrumentos y procedimientos, especialmente en el "tercer pilar", ya no resultan adecuados, habida cuenta de las grandes ambiciones políticas nacidas desde el Consejo Europeo de Tampere y los sucesos del 11 de septiembre de 2001. De igual modo, se formulan vivos llamamientos en pro de la simplificación del marco institucional y jurídico especialmente complejo de los ámbitos de la justicia y los asuntos de Interior.

En primer término, se hacen evidentes las deficiencias de los instrumentos jurídicos del tercer pilar: rara vez se recurre a los convenios debido a los engorrosos procedimientos para su entrada en vigor, y las decisiones marco y decisiones carecen de efecto directo. El Grupo podría estudiar las ventajas de la posible utilización de algunos de los instrumentos jurídicos creados en el Derecho comunitario. Asimismo, podría estudiar la posibilidad de que el régimen general de competencia del Tribunal de Justicia fuera aplicable en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior, dados los problemas inherentes al dispositivo actual (inexistencia de un procedimiento judicial eficaz contra los Estados miembros que no cumplen sus obligaciones, otras limitaciones diversas del control

judicial, y la geometría variable en cuanto al procedimiento de dictamen prejudicial, lo que es motivo de inquietud por lo que se refiere a los derechos de las personas).

Por otra parte, el debate plenario puso de manifiesto una necesidad patente de mayor eficiencia y de una más sólida legitimidad y control democráticos del proceso decisorio. Así pues, cabría examinar la cuestión de si es posible abordar problemas tan delicados como un sistema común de asilo, un cuerpo policial europeo o un fiscal europeo, en un proceso legislativo en el que la participación parlamentaria se limita a la mera consulta del Parlamento Europeo y en el que el Consejo delibera a puerta cerrada. Al mismo tiempo, debería examinarse nuevamente la cuestión del derecho de iniciativa de cualquiera de los Estados miembros, derecho que no siempre ha contribuido a la coherencia y al respeto de la subsidiariedad. Otro asunto importante es el del control parlamentario de la actuación ejecutiva de Europol; este tipo de problema podría agudizarse si se atribuyeran auténticas competencias operativas a órganos del tipo de un cuerpo policial europeo, una guardia común europea de fronteras o un fiscal europeo; el Grupo podría estudiar posibles modelos para este tipo de control.

Además, el Grupo podría estudiar si en una Unión ampliada podría mantenerse el principio de la unanimidad tanto en el ámbito del actual tercer pilar como en el del asilo y la inmigración, y si supone una barrera para la formulación eficiente de políticas en este sector. Podrían estudiarse, a este respecto, técnicas de abstención constructiva y de cooperación reforzada, con respecto a las cuales el grupo podría realizar también un nuevo examen de los muy complejos procedimientos actuales de opción de participación (*opt-in*).

Por último, en caso de que el análisis de estos asuntos por el Grupo pusiera de manifiesto que sería preferible que todos los aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia quedaran incluidos en un marco jurídico general común, el Grupo debería estudiar si aún serían necesarias normas especiales de procedimiento dentro de dicho marco, y para qué aspectos.

### 3. ¿Cómo se podrían identificar mejor las cuestiones penales que requieren una acción a nivel de la Unión? ¿Qué pautas permitirían estrechar la cooperación judicial en materia penal?

El Grupo debería examinar las posibilidades de elaborar definiciones más sencillas y comprensibles de la competencia de la UE en materia penal. Por ejemplo, el criterio principal para la intervención en el plano europeo podría ser la dimensión transnacional de un delito o de sus consecuencias, los efectos de las disparidades actuales entre las legislaciones nacionales en materia de delincuencia transnacional u organizada, o la necesidad de perseguir determinados tipos de delincuencia mediante la cooperación a escala de la Unión. Podría estudiarse establecer una posible diferencia

entre la armonización del Derecho penal sustantivo (definición de infracciones, penas máximas y mínimas), que tal vez se requeriría sólo en un grado más limitado, y otros ámbitos en que la Unión podría propiciar instrumentos de cooperación judicial basados en el reconocimiento mutuo (como la orden de detención europea). También debería estudiarse la cuestión de las normas comunes o pautas mínimas de procedimiento.

Entre los posibles instrumentos para mejorar la cooperación judicial en materia penal, el Grupo podría examinar maneras de dar un mayor desarrollo a Eurojust (véase *supra*).

4. ¿Qué modificaciones se podrían introducir, asimismo, en el texto de las disposiciones del Tratado que definen la competencia comunitaria, en particular en materia de inmigración y asilo?

En la sesión plenaria, algunos miembros observaron que cabría mejorar las disposiciones del Título IV del TCE, en el que se establecen las competencias comunitarias relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta postura se expresó, en particular, por lo que respecta al artículo 63 del TCE, relativo cuestiones de asilo e inmigración. Entre otras cosas, el Grupo podría estudiar la posibilidad de aligerar y reforzar las "normas mínimas" mediante las cuales los apartados 1 y 2 del artículo 63 regulan las competencias comunitarias en los ámbitos del asilo y la protección temporal o subsidiaria, con el fin de hacerlo más acorde con el ambicioso objetivo político de un "sistema común de asilo" acordado en Tampere. Habida cuenta del riesgo de estancamiento debido a la exigencia de unanimidad en una Unión ampliada, el Grupo podría estudiar si no debería irse más lejos de lo acordado en el Tratado de Niza en la introducción del voto por mayoría cualificada o en relación con el procedimiento de codecisión, en el ámbito del asilo y quizás en algunos ámbitos de la política de inmigración definidos con mayor precisión.