

**NOTA**

---

de la:	Secretaría
al:	Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia”
Asunto:	Nota resumida de la reunión del 8 de octubre de 2002

---

La tercera reunión del Grupo se celebró el 8 de octubre (mañana y tarde). Con arreglo al orden del día, la reunión trató de los instrumentos y procedimientos en el marco de la cooperación judicial en materia penal. El Grupo invitó a tres expertos, a saber, el Sr. Labayle (Profesor de la Universidad de Bayona), la Sra. van den Wyngaert (Profesora de la Universidad de Amberes) y el Sr. de Kerchove (Director en la Secretaría General del Consejo). Tras cada intervención se procedió a un cambio de impresiones y al final de la reunión hubo un debate general sobre el tema de la reunión.

**Intervención de D. Henri LABAYLE <sup>1</sup>**

En su intervención, el Profesor Labayle comenzó resaltando que, en comparación con las demás políticas de la UE, el espacio de libertad, seguridad y justicia (en lo sucesivo ELSJ) se caracteriza, por una parte, por una necesidad imperativa de eficacia y pragmatismo (no hay margen para el error en materia de seguridad e inmigración) y, por otra, por un alto grado de subsidiariedad (es necesario tener en cuenta las tradiciones nacionales y las particularidades de los actores en cuestión, es decir, los magistrados y los policías).

---

<sup>1</sup> La intervención íntegra se distribuyó a los miembros (WD 3).

Con respecto a los instrumentos y procedimientos actuales del ELSJ, mencionó tres defectos principales:

1. La falta de coherencia del sistema que resulta en particular de cuatro factores:
  - i. La construcción en pilares (que plantea problemas prácticos para elegir la base jurídica adecuada para un acto, en particular por lo que respecta a la materia penal, el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros, la represión de la inmigración irregular, la protección del medio ambiente o la cooperación aduanera; conlleva, por otro lado, una segmentación inútil de algunas materias);
  - ii. Obligaciones jurídicas variables:
    - en función de una adhesión desigual de los Estados a los convenios una transposición desigual de las decisiones marco, de las cláusulas de autoinclusión o de autoexclusión de tres Estados miembros en el marco de la Unión;
    - problema de los convenios que entran en vigor a partir de ocho ratificaciones;
    - situación de desigualdad entre los ciudadanos de la Unión en función de la actuación del Estado en el que viven;
    - riesgo de aumento de estos problemas con futuras cooperaciones reforzadas y con las dificultades vinculadas a la ampliación.
  - iii. Negativa a operar con los vínculos transversales entre los pilares;
  - iv. Carencias institucionales:
    - no se considera interlocutor al PE, ni a los parlamentos nacionales (mientras que estos lo son para las materias que afectan a las libertades públicas, definición de las políticas contra la delincuencia, principio de legalidad);
    - la Comisión tiene dificultades en cuanto a iniciativa y control de la aplicación del derecho (los jueces nacionales y policías no son funcionarios como los demás);
    - el papel del Consejo y de los Estados miembros es especialmente complejo: los arbitrajes de toma de decisiones entre técnicos (Interior, Justicia) y políticos (diplomáticos) no son una garantía de simplicidad y eficacia.
2. La falta de visión política: dificultades derivadas de determinadas imprecisiones de los Tratados (el artículo 62 del TCE habla de “medidas”; gran complejidad de la actuación comunitaria en materia exterior; el arsenal jurídico de instrumentos del tercer pilar que figura en el artículo 34 del TUE no está enmarcado en ningún dispositivo global que exprese una visión de conjunto; falta un enfoque político claro y comprensible (los instrumentos utilizados

no expresan claramente las opciones y prioridades políticas); la necesidad de utilizar un método que haga más diáfana la naturaleza de la intervención comunitaria, articulándola también con el método de “coordinación abierta” (concretamente en materia de inmigración).

3. Falta de eficacia, en particular debido a los siguientes factores:

- i. la naturaleza de los instrumentos utilizados (convenios no ratificados por los Estados miembros, decisiones marco sin efecto directo, decisiones utilizadas sobre todo para crear estructuras o procedimientos sin incidencia en el fondo del derecho, la complejidad del patrimonio de Schengen, el abuso de actos no normalizados se traduce en la negativa de los Estados miembros a asumir compromisos jurídicos vinculantes;
- ii. bloqueo del procedimiento de adopción: problema del derecho de iniciativa conjunta Comisión/Estados miembros y sobre todo de la norma de la unanimidad en el Consejo para el tercer pilar (excepto las medidas de aplicación contempladas en las letras c) y d) del apartado 2 del artículo 34) y para el primer pilar (hasta el 1 de mayo de 2004, excepto para algunos aspectos de la política de visados); temor de parálisis a causa de la ampliación;
- iii. bloqueo de la entrada en vigor de los actos adoptados: duración media de ocho años para la entrada en vigor de los convenios: problema técnico de la imprecisión de las obligaciones descritas (ej., Decisión marco sobre la orden de detención europea, que exige que los Estados miembros acepten un reconocimiento mutuo mínimo de las resoluciones judiciales de los demás Estados miembros, lo que plantea aún problemas); problemas vinculados a la aplicación de las medidas de ejecución (en el tercer pilar no está previsto un papel de la Comisión en la gestión de los programas).
- iv. El control de la aplicación de los actos es escaso ya que la Comisión no tiene función de guardiana.
- v. El control jurisdiccional es insuficiente, especialmente en la medida en que el procedimiento prejudicial no pueda ser utilizado sino por los órganos jurisdiccionales de última instancia, el control de legalidad está limitado *ratione personae* y no hay recurso por incumplimiento.

Habida cuenta de la situación de hecho que se acaba de exponer, el Profesor Labayle propone modificaciones en cuanto a los protagonistas, procedimientos y controles:

- a) En cuanto a los protagonistas, se presentan las siguientes propuestas de modificación:
  - i. El Consejo Europeo debería establecer una visión global del ELSJ, incluso llegando hasta fijar normas comunes en cuanto a seguridad o transmisión de los datos;

- ii. El Parlamento Europeo debería desempeñar su papel en el marco de los procedimientos de codecisión, verse asociado a las cuestiones externas vinculadas al ELSJ y ser consultado para los actos no vinculantes;
- iii. la Comisión debería desempeñar su papel de guardiana de los Tratados;
- iv. podría crearse un cargo de responsable del ELS, dependiente de la Comisión, cuya función sería coordinar la proliferación institucional generada desde Amsterdam;

b) En cuanto a los procedimientos, se ha dicho que la vía de un único Tratado dentro del cual coexistieran procedimientos diferentes plantearía la cuestión de la unidad de los instrumentos. Pero, aunque no se propone refundir los procedimientos e instrumentos, su racionalización parece indispensable. El modelo del pilar comunitario se ve con interés, sin que se llegue necesariamente a un ajuste ortodoxo. En este contexto, se mencionan dos problemas específicos:

- i. la necesidad de clarificar el lugar de las posiciones comunes en la jerarquía de los actos
- ii. los aspectos exteriores del ELSJ y el hecho de que los acuerdos internacionales puedan cubrir a la vez los pilares primero y tercero, y que ello plantea el problema del mandato y del procedimiento de negociación.

Se propone, por otro lado, que las decisiones marco y las decisiones del tercer pilar tengan efectos directos y que en este contexto se aplique la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la invocabilidad de las directivas en caso de incumplimiento de los Estados.

c) En cuanto a los controles, es necesario distinguir tres tipos: político, administrativo y jurisdiccional.

- i. En lo referente al control político, se propone asociar más estrechamente a los parlamentos nacionales, por motivos de transparencia y legitimidad.
- ii. Por lo que respecta al control administrativo, se sugiere prever una coordinación institucional con el fin de evitar un desarrollo autónomo y desordenado de las distintas entidades creadas. Se propone una política de evaluación mutua que responsabilice a los Estados miembros, así como la técnica del “cuadro de indicadores”.
- iii. En cuanto al control jurisdiccional, se adelanta la idea de aplicar el régimen general del primer pilar.

## **Intervención de D.<sup>a</sup> Christine van den Wyngaert**

La Sra. van den Wyngaert desarrolló cuatro puntos en su exposición: ¿cómo se podría clarificar y estructurar el acervo comunitario en el ámbito del derecho penal? ¿Cómo se podría simplificar el procedimiento legislativo? ¿Cómo se podría establecer un sistema “vertical” para la aplicación del derecho? ¿Es necesario crear una sala “precontenciosa” de lo criminal?

Con respecto al acervo comunitario, mencionó que el sistema actual no era muy satisfactorio, en la medida en que a menudo se adoptaban actos de manera específica, en función de las circunstancias, como, por ejemplo, tras el atentado del 11 de septiembre, o en función del impulso político que resulta de la Presidencia del Consejo por rotación de seis meses.

Destacó, en este contexto, que la variedad de estructuras (OLAF, Europol, Eurojust, Red Judicial Europea, magistrados de enlace) competentes que existe a escala europea en cuanto a derecho penal creaba solapamientos y duplicaciones. Además estas estructuras disponen de sus propios sistemas de bases de datos.

Abogó por la codificación de los delitos regulados por el Tratado CE y el Tratado UE: para ello, convendría definir estos delitos así como los conceptos consustanciales al derecho penal (tentativas de delito, participación, penas, jurisdicción extraterritorial, etc.). Para algunos delitos, la Comunidad ya posee la competencia para legislar (como los delitos que afectan a los intereses financieros de la Comunidad (artículo 280 TCE)), los delitos contra el medio ambiente o los relacionados con la falsificación del euro. Otros están regulados por el Tratado UE y figuran en el artículo 31. Podrían también mencionarse los “mandate crimes” (sobre los cuales Europol y Eurojust son competentes) y los delitos para los que se aplica el reconocimiento mutuo (p.ej., la lista de los 32 delitos que figura en la Decisión marco sobre la orden de detención europea).

Con respecto a la simplificación del procedimiento legislativo, la Sra. van den Wyngaert formuló algunas críticas sobre los instrumentos que figuran en el artículo 34 TUE y las dificultades para su aplicación (convenios no ratificados, decisiones marco y decisiones sin efectos directos). Defendió de lege ferende la “comunitarización” del tercer pilar, destacando que se traduciría en una mayor legitimidad democrática (procedimiento de codecisión, control por el TJCE). Propuso además que en el futuro se utilicen reglamentos y directivas a fin de llegar a largo plazo a una armonización de

las definiciones de los delitos y penas, en determinados ámbitos, o incluso a la adopción de un código penal europeo.

Con respecto a la creación de un sistema “vertical” de aplicación del derecho, se propuso a la institución del Fiscal Público Europeo. Las ventajas serían: la aplicación directa del derecho penal (sin necesidad de comisiones rogatorias), unificación en el espacio europeo de las disposiciones en materia de pruebas (normas sobre la legalidad de las pruebas y exclusión de las pruebas obtenidas de forma ilegal), transparencia y visibilidad y eventualmente desarrollo de una política común penal. La Sra. van den Wyngaert era consciente, sin embargo, de las dificultades y retos vinculados a la creación de la figura del Fiscal Europeo, en particular por lo que respecta a los siguientes puntos: ¿a qué tipo de control político estaría sometido? y ¿a qué tipo de control jurisdiccional? Sugirió que el Fiscal Europeo en el futuro emanara de Eurojust. Podría ser el Presidente de este último. No obstante, era consciente de que por ahora la idea de la creación del Fiscal Europeo no parece aún madura, aunque piensa que no está excluida.

Por último planteó la idea de la institución de una “sala de investigación” (“pretrial chamber” sala precontenciosa) a escala europea, que tendría, en particular, por misión el control judicial de los actos de instrucción a escala nacional y evitar el “forum shopping” (búsqueda de la jurisdicción más ventajosa) de la policía o la fiscalía.

Tras las intervenciones de los dos profesores tuvo lugar un cambio de impresiones referente a las siguientes cuestiones: ¿cuál sería el papel de los parlamentos nacionales y qué coordinación habría entre éstos y el PE? ¿Debería la Comisión disponer en el futuro de un monopolio de iniciativa en el ámbito del ELSJ? Si los Estados siguen manteniendo la iniciativa legislativa, ¿convendría modificar el régimen actual y prever la obligación de una iniciativa conjunta de varios Estados? Ventajas e inconvenientes de la creación de la figura de Fiscal Europeo.

Durante el cambio de impresiones, algunos miembros se pronunciaron a favor del monopolio de iniciativa de la Comisión, otros por el mantenimiento de la iniciativa de los Estados (en su caso por varios Estados); también se mencionaron: el problema de las dificultades de aplicación de los actos adoptados en el marco del tercer pilar (ej., orden de detención europea), la necesidad de proceder a una armonización de las disposiciones de derecho de procedimiento penal (problema de la libre circulación de pruebas) antes de armonizar disposiciones de derecho penal, los mecanismos de control jurisdiccional y la necesidad de establecer sanciones para los Estados miembros que no cumplan sus obligaciones.

## **Intervención de D. Gilles de Kerchove**

### **Observaciones previas**

El Sr. de Kerchove —que expresó su opinión personal— recordó en primer lugar las principales etapas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia desde el Consejo Europeo de Dublín, en el que, por primera vez, la Presidencia irlandesa incluyó en el orden del día las cuestiones de delincuencia, a raíz del asesinato de una periodista en Irlanda.

Desde el Tratado de Maastricht (noviembre de 1993) y el Tratado de Amsterdam, el progreso ha sido considerable en términos cuantitativos y cualitativos.

En cuanto a los ejes de trabajo en el tercer pilar, recordó que en el marco del Tratado de Maastricht el principal punto de partida era suprimir los controles en las fronteras interiores (ej., convenios de extradición, convenio sobre los intereses financieros, corrupción, asistencia judicial, red judicial europea). A continuación está el Tratado de Amsterdam, que aporta un nuevo enfoque en la manera en que debe actuar la Unión en el ámbito penal, con el objetivo de realizar un espacio de libertad, seguridad y justicia. Eso constituye una ruptura conceptual. El concepto de “espacio” es constitucional ya que produce efectos jurídicos (el espacio es al territorio lo que la nacionalidad a la ciudadanía). Ha de haber un equilibrio entre libertad y seguridad. Tampere asignó al Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior cuatro ejes de trabajo: el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, la armonización del derecho penal, la cooperación integrada (creación de organismos) y el desarrollo de las relaciones internacionales. Tras el 11 de septiembre de 2001, estos cuatro ejes han sido desarrollados con gran rapidez por las Presidencias belga, española y danesa. En efecto, para el reconocimiento mutuo se llegó a un acuerdo sobre la orden de detención europea; para la armonización, el Consejo definió el concepto de terrorismo; para la cooperación integrada se creó Eurojust, y para las relaciones internacionales, el Consejo dio un mandato a la Presidencia para negociar un acuerdo entre la UE y los Estados Unidos en materia de asistencia judicial y extradición.

### **Dificultades actuales de funcionamiento del tercer pilar**

El Sr. de Kerchove señaló a este respecto **cuatro tipos de dificultades**: problemas de “efectividad”, eficacia, complejidad y responsabilidad.

En términos de efectividad, pese a las decenas de convenios, acciones comunes y decisiones marco en los que el Consejo ha creado nuevos conceptos (ej., reconocimiento mutuo, creación de equipos

conjuntos de investigación), hay un importante retraso de los Estados miembros en la aplicación de las medidas adoptadas, aunque se hayan adoptado por unanimidad (de los catorce convenios adoptados, los Estados miembros sólo han ratificado dos; para las acciones comunes y las decisiones marco, hay problemas de no transposición o de transposición incompleta o tardía). Este problema de efectividad no se plantea sólo para los instrumentos, se plantea también para el establecimiento de mecanismos de cooperación (ej., agencias), como ocurre con Europol, que no recibe suficiente información de los Estados miembros.

Además, cabe también mencionar en este contexto la inexistencia del recurso por incumplimiento y la ausencia de efectos directos de las decisiones marco y de las decisiones.

En términos de eficacia, la norma de la unanimidad retrasa considerablemente las negociaciones. Cuando la norma es la mayoría cualificada, las delegaciones negocian más rápidamente en el Consejo; la unanimidad empobrece también el contenido de los instrumentos (armonizaciones simuladas o de “derecho constante”).

En cuanto al problema de la complejidad, es necesario mencionar que el basarse en dos pilares plantea la cuestión de los casos fronterizos, en particular cuando se trata de elegir la base jurídica conveniente (ej., protección del medio ambiente mediante el derecho penal, lucha contra la inmigración ilegal, protección del euro, convenio sobre los intereses financieros) <sup>1</sup>.

En cuanto al problema de la responsabilidad, es cierto que el Tratado de Amsterdam instituyó la asociación del PE y cierto control jurisdiccional, pero lo hizo de una forma poco satisfactoria. Ciertamente, el PE debe emitir un dictamen sobre los convenios, decisiones marco y decisiones, pero lo hace cuando el Consejo ya se ha puesto de acuerdo por unanimidad sobre un proyecto. Por ello, los Estados ya no quieren correr el riesgo de entablar debates. Por otra parte, no se consulta al PE sobre los programas de trabajo, algunos de los cuales son importantes (ej., programa sobre la lucha contra la delincuencia organizada, o sobre la lucha contra el terrorismo), ni sobre las posiciones comunes que pueden tener una influencia clara en la forma de llevar las negociaciones internacionales), ni sobre los acuerdos internacionales previstos en el artículo 38 del TUE (que pueden tener un impacto importante en la prestación de asistencia judicial a escala internacional).

---

<sup>1</sup> Una de las razones por las que el Consejo no ha podido ponerse acuerdo sobre la creación de una escuela de magistrados es que era difícil crear una escuela para magistrados civiles y magistrados de derecho penal y prever por tanto dos instrumentos separados; del mismo modo, hay dificultades de este tipo con respecto a acuerdos internacionales que cubren a la vez el ámbito comunitario y el tercer pilar.



En cuanto al control por el Tribunal de Justicia, el sistema de remisión prejudicial de geometría variable es más que discutible en materia de protección de las libertades individuales, y hay que señalar la inexistencia de recurso por incumplimiento. En este contexto, convendría reflexionar sobre el control reforzado de Europol a medida que se desarrollen las competencias operativas de esta organización.

### **Perspectivas de reforma**

La propuesta fundamental sería diferenciar mejor en el futuro la función legislativa de la gubernamental. En cuanto a la primera, convendría aproximarla al método comunitario, mientras que para la segunda sería necesario mantener un carácter intergubernamental incrementado. La función gubernamental comprende dos aspectos: por una parte, la determinación por el Consejo (y tal vez por el Consejo Europeo) de los principales ejes estratégicos y prioridades de la política penal europea y, por otra, la coordinación de la acción operativa de las policías y justicias y fiscalías en Europa. Por lo que se refiere a la función legislativa, siempre que el Consejo (o el Consejo Europeo) haya definido por unanimidad un delito que habrá de incluirse en una legislación europea, el proceso legislativo se volvería comunitario, es decir, mayoría cualificada y codecisión con el PE, sin que por ello la Comisión disponga necesariamente de un monopolio de iniciativa. En la práctica, esto no es un gran problema ya que a largo plazo (e incluso ya hoy en día) la Comisión ya tiene el monopolio de hecho, sencillamente porque los Estados miembros no tienen recursos para hacer lo que hace la Comisión (es decir, dedicar dos o tres funcionarios durante un año a examinar todas las legislaciones de los Estados miembros y poner a prueba su propuesta ante la sociedad civil). Ahora bien, si se mantuviera el derecho de iniciativa de los Estados miembros –como propone el Sr. de Kerchove– debería acotarse, por una parte, exigiéndose que se inscriba en las prioridades de política penal decididas por el Consejo por unanimidad y, por otra, estableciendo un umbral de un tercio de los Estados miembros para que una iniciativa fuera admisible. Podría considerarse un procedimiento de decisión por mayoría cualificada cuando la iniciativa proceda de la Comisión.

### **Función legislativa**

En cuanto a la cuestión de la determinación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros en materia penal, y en particular para ajustarse más al principio de subsidiariedad, el Sr. de Kerchove está en contra del establecimiento de una lista de delitos que se incluiría en el Tratado. Ello le parece complejo de definir y llevaría a una rigidez excesiva. Sería por otra parte reductor limitar la acción de la Unión sólo las cuestiones transfronterizas (“cross boarder test”).

La armonización del derecho penal debe perseguir 5 objetivos:

- i. función testimonial (con relación al ciudadano europeo y al exterior): con independencia del carácter transfronterizo o no de un comportamiento, la Unión puede tipificar un comportamiento (interno) que sea contrario a los valores fundamentales de la Unión (ej., racismo, pornografía infantil);
- ii. evitar un efecto de “santuario”, es decir, evitar que la delincuencia se concentre en los lugares donde se sancionen menos determinados delitos;
- iii. voluntad de dar al ciudadano un sentimiento común de justicia;
- iv. derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente, que puede verse afectado seriamente por fenómenos de delincuencia organizada;
- v. es necesaria una armonización mínima para aplicar el reconocimiento mutuo y tenga efecto la cooperación integrada (previstas en Tampere); el reconocimiento mutuo supone una confianza mutua de los Estados en la calidad del derecho material y procesal de los otros Estados miembros (aceptación de ejecutar las resoluciones judiciales sin ningún control). Para facilitar esta confianza mutua sería necesario aproximar las disposiciones (en particular de procedimiento penal) de los Estados miembros (véase a este respecto el Libro Verde de la Comisión sobre la necesidad de armonizar las garantías procesales mínimas en la Unión) <sup>1</sup>. Es también importante para la cooperación integrada si se quiere que Europol o Eurojust funcionen de forma armonizada basándose en tipificaciones también armonizadas.

### Función gubernamental

En primer lugar, para el Consejo (y en su caso para el Consejo Europeo) resulta útil determinar por unanimidad las prioridades estratégicas de la política penal de la Unión basándose en las contribuciones de Europol y Eurojust en concertación con el PE. La acción operativa, en particular la coordinación de las operaciones policiales a escala de la Unión, es indudablemente uno de los aspectos en que la Unión puede actuar mejor. En la cumbre de Tampere se pretendió mejorar este aspecto pidiéndose la creación de una Unidad operativa de jefes de policía, pero por ahora los resultados no son satisfactorios. El Tratado de Amsterdam (apartado 2 del artículo 30 del TUE) prevé más competencias operativas para Europol (participación en equipos conjuntos de investigación o derecho a pedir a las policías de los Estados miembros que realicen investigaciones), pero el Consejo aún no ha adoptado los actos de derecho derivado necesarios a tal

---

<sup>1</sup> El Sr. de Kerchove mencionó a este respecto el caso de Suiza, que está armonizando los códigos de procedimiento penal de cada cantón para llegar a un código de procedimiento federal.

efecto.

### Respuestas específicas a los cuatro tipos de dificultades antes citadas

Sobre la efectividad, el Sr. de Kerchove propone que se establezca un derecho de recurso por incumplimiento en virtud del artículo 226 TCE. Con respecto a los instrumentos, los convenios podrían suprimirse; las decisiones marco y las decisiones deberían tener efectos directos y, por razones de claridad, sería preferible unificar los instrumentos jurídicos y sustituirlos por reglamentos y directivas. Se elegiría el instrumento adecuado en función del asunto: el reglamento se utilizaría normalmente para la armonización del derecho procesal (ej., orden de detención europea), pero la armonización del derecho penal material podría plasmarse en una directiva (dando a los Estados más margen de apreciación para la transposición). Podrían mantenerse las posiciones comunes, ya que son útiles, pero se adoptarían por mayoría cualificada. Por último, convendría precisar los efectos jurídicos y el carácter vinculante de los acuerdos internacionales previstos en el artículo 38 del TUE, así como sus efectos en los tratados bilaterales.

Sobre la eficacia, convendría abandonar la norma de la unanimidad en favor de la mayoría cualificada (o por lo menos prever un sistema de cuasi unanimidad: unanimidad menos uno). Debería autorizarse la cooperación reforzada (por ej., ocho Estados miembros podrían suprimir la doble tipificación entre ellos y constituir un auténtico espacio integrado). Además la Comisión debería tener la posibilidad de ejecutar los actos del Consejo cuando éstos requieran una aplicación a escala de la Unión (actualmente, el apartado 1 del artículo 41 del TUE no hace referencia al artículo 202 TCE y el Consejo tiene que decidir en cada caso si da o no a la Comisión un poder ejecutivo).

Sobre la complejidad, es necesario examinar la cuestión de la fusión de los Tratados y de la supresión de la estructura actual en pilares.

Sobre la responsabilidad, conviene remitirse a lo ya indicado sobre la función del PE. En materia de control, y a medida que se desarrollen las competencias operativas de Europol, resultaría útil inspirarse en el sistema belga de comité especializado en el control de las policías, que debe responder ante el Parlamento. El control jurisdiccional ya se ha mencionado más arriba. Sobre el control de Eurojust, convendría examinar la posibilidad de crear en el TJCE una sala preliminar de lo penal, a la cual Eurojust debería someter los asuntos para garantizar que no haya ninguna desviación de tipo “forum shopping”.

### Otras propuestas concretas

- sentar el principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales penales y civiles (tal como ocurre con la cláusula “full faith and credit” que figura en la Constitución de los Estados Unidos). Esta cláusula facilitaría el trabajo del TJCE en su interpretación de los actos adoptados en el marco del ELSJ;
- redactar los artículos del Tratado dedicados a la justicia penal de modo que ésta no sea simplemente punitiva, sino más preventiva (previendo también la reinserción de los delincuentes);
- incluir la cooperación con los servicios secretos;
- profundización de los poderes de los protagonistas actuales. Con respecto a Europol, ¿es necesario que se aproxime al modelo comunitario? ¿Qué poderes operativos hay que darle además de los previstos en el Tratado de Amsterdam? Sobre Eurojust, se podría avanzar gradualmente y confiarle el papel de Fiscal Europeo para la protección de los intereses financieros de la Comunidad (o bien ejercido por el órgano colegiado de los 15 miembros, o bien nombrando a un decimosexto miembro que sería el Fiscal Europeo para la protección de los intereses financieros). En cuanto a la OLAF (tras una supresión de los pilares), debería fusionarse con Europol y entonces sólo subsistiría un servicio interno para las cinco instituciones de lucha contra la corrupción. En cuanto al TJCE, se propone crear una sala preliminar de lo penal (importante para llevar a bien las investigaciones a escala europea).

\*

\*   \*

Tras la intervención del Sr. de Kerchove, algunos miembros le formularon preguntas y a continuación tuvo lugar un cambio de impresiones general.

Durante dicho cambio de impresiones, algunos miembros se mostraron receptivos a la idea de aproximar el tercer pilar al modelo comunitario.

Se mencionó también la cuestión de la armonización del derecho penal y la lista de delitos. Para algunos dicha lista podría elaborarse partiendo de dos criterios: necesidad de un elemento transfronterizo y que haya un interés (valor añadido) en actuar a escala europea. Esta lista podría basarse en el artículo 29 del TUE actual y el Consejo podría adoptarla por mayoría cualificada; todos los demás delitos que hayan de añadirse a esta lista en función de los dos criterios deberían decidirse por unanimidad (algunos propusieron que la norma fuera la mayoría cualificada). Otros se mostraron escépticos en lo referente a la elaboración de dicha lista.

Por lo que se refiere al monopolio de iniciativa de la Comisión, algunos consideraron que debía introducirse en el ámbito del ELSJ, pero otros estimaron que había de mantenerse el derecho de iniciativa de los Estados miembros, en todo caso previendo la necesidad de una iniciativa conjunta de varios Estados.

Se propuso que si el Consejo pasaba a decidir por mayoría, el PE debería ser colegislador. En este contexto se mencionó también la cuestión de la participación de los parlamentos nacionales.

Varios miembros destacaron la falta de eficacia de los procedimientos del ámbito ELSJ. Se observó que los Estados sólo respetaban sus compromisos de forma muy limitada y que había retrasos inaceptables en la ratificación (convenios) y en la transposición de los actos adoptados. Algunos miembros destacaron que la norma de la unanimidad planteaba un serio problema de bloqueo y otros pidieron que se determinaran los ámbitos en que aún podría justificarse.

Por último, sobre Europol se propuso que esta organización se convierta en una institución según el modelo comunitario y que dispusiera de una antena en cada Estado miembro para ganar en eficacia.

Algunos miembros mencionaron la idea de la creación de la figura del Fiscal Europeo. Uno pidió que el nuevo Tratado incluyera a tal fin una base jurídica. Se propuso que el Fiscal Europeo emanara de Eurojust.

**Lista de miembros del Grupo que asistieron  
a la reunión del 8 de octubre de 2002**

**D. John BRUTON, Presidente, miembro del Praesidium**

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baronesa SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio

---