

*Comunicación de la Comisión "Hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia".*

Referencia: Conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff, Bol. 6-1998, punto [1.14.](#)

## 2. Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia

2.2.1. El 14 de julio, la Comisión adoptó la siguiente comunicación:

### El marco general

#### *El objetivo*

"El Consejo Europeo de Cardiff asignó al Consejo y a la Comisión el mandato de presentar un plan de acción sobre "la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas al establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia". Con ello, no sólo estaba queriendo lanzar un simple ejercicio de estilo o de reforma de los procedimientos. Estaba en realidad expresando su voluntad de responder con una acción concreta a una de las principales preocupaciones de la opinión pública. Dicho mandato se inscribe en el marco de una iniciativa clara y ambiciosa: encauzar a la Unión por la vía de reformas que la aproximen al ciudadano.

Antes de enumerar las distintas vías que deberían seguirse para conseguir que resulte operativo, es necesario en primer lugar examinar el concepto mismo de "espacio de libertad, seguridad y justicia":.

Este concepto sintetiza, situándolo al nivel de la Unión Europea, el acervo de nuestras tradiciones democráticas y nuestras concepciones del Estado de Derecho. Los valores comunes que apuntalan el objetivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia son en efecto principios tradicionalmente vinculados a las democracias modernas de la Unión Europea. El reto planteado por el Tratado de Ámsterdam no es reinventar la democracia y el Estado de Derecho, sino permitir a los ciudadanos beneficiarse en común de esta tradición democrática. Por otra parte, un complemento indispensable reside en la integración económica y social de los nacionales de los terceros países legalmente establecidos, así como en el principio de la no discriminación a que se refiere el Tratado de Ámsterdam.

Los tres conceptos de libertad, seguridad y justicia están estrechamente ligados. La libertad pierde una gran parte de su sentido si no se la puede disfrutar en un entorno seguro, basado en un sistema judicial en el que todos los ciudadanos y residentes de la Unión puedan tener confianza. Estos tres conceptos, indisociables, tienen un mismo "denominador común": -las personas- y la plena realización de uno supone la de los otros dos. El equilibrio que es preciso mantener entre ellos debe ser el hilo conductor de la acción de la Unión.

#### *Los fundamentos*

Sería ilusorio pensar que tal espacio debe construirse a partir de cero. En numerosos ámbitos, la Comunidad y la Unión ya han desarrollado acciones que contribuyen a esa construcción, cada una en su sector.

Así, el acervo del mercado interior se caracteriza por la creación de un espacio en el que deben poder circular las mercancías, las personas, los servicios y los capitales. Por otra parte, la Comunidad se ha dotado de distintos instrumentos de política social que refuerzan la pertenencia ciudadana, complemento indispensable de este espacio.

Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, se han sentado las bases de una cooperación más específica en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior.

Paralelamente, pero fuera del Tratado de la Unión, Schengen ha concretado la voluntad de algunos Estados miembros de adelantarse en lo que se refiere a la libre circulación de personas.

Por último, en la escena internacional y, en particular, en el Consejo de Europa, los Estados miembros han suscrito compromisos que cubren distintos aspectos de dicho "espacio":.

#### *Ir más lejos*

Por importantes y significativos que sean, estos distintos elementos no bastan para garantizar la concretización de esta dimensión de la Unión Europea a los ojos de los ciudadanos. A pesar de la importancia de los esfuerzos realizados, prevalece el sentimiento de la insuficiencia de los resultados obtenidos. Además de una ausencia de transparencia y la falta de garantías jurisdiccionales, ello obedece a dos razones principales:

Tales acciones no se articulan en torno a un único concepto que les dé sentido y coherencia en tanto que etapas de la realización de un objetivo específico.

Ocurre que los instrumentos utilizados o bien no fueron concebidos al efecto, en el caso de las políticas comunitarias (así por ejemplo, las medidas de integración social no tienen por finalidad directa prevenir la criminalidad, aunque puedan contribuir a ello de manera importante), o bien han resultado insuficientes (como lo demuestran, en el marco de la cooperación JAI, el recurso excesivo a instrumentos no vinculantes o la ausencia de ratificación de los principales convenios adoptados).

#### *El Tratado de Ámsterdam: un avance fundamental*

Este balance contrastado está desfasado con respecto a las constantes preocupaciones de la opinión pública de los Estados miembros, de las que el Consejo Europeo se ha hecho eco en sucesivas ocasiones.

Por eso las nuevas disposiciones adoptadas en Ámsterdam son tan importantes, por cuanto ofrecen la posibilidad de alcanzar significativos progresos. Por una parte, afirman el objetivo del mantenimiento y el desarrollo de la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia, repasando sus distintos aspectos. Por otra parte, dotan a la Unión del marco necesario para realizarlo y refuerzan los instrumentos, sometiéndolos a un mayor control jurisdiccional y democrático.

El método comunitario se ve confirmado: bien por la comunitarización de varios ámbitos del actual "tercer pilar";, bien por la afirmación del papel de las instituciones comunitarias en la cooperación policial y judicial penal. Por último, la integración de Schengen consagra los esfuerzos de los Estados miembros comprometidos en esta cooperación y proporciona a la Unión una base que corresponderá a ésta desarrollar.

En este contexto, una plena aplicación de las disposiciones del Tratado de Ámsterdam constituye una oportunidad única. Dicho esto, es conveniente recordar que, al menos durante los cinco próximos años, la cooperación seguirá estando sujeta a la regla de la unanimidad.

#### **La vía a seguir**

##### *Un nuevo espíritu de cooperación interinstitucional*

Traducir en medidas concretas los objetivos ambiciosos del Tratado de Ámsterdam es una responsabilidad de primer orden compartida por las instituciones. Limitarse a una proclamación de intenciones o a adaptaciones al margen supondría hacer correr a la Unión el riesgo de una decepción proporcional a las expectativas de la opinión pública.

Una de las claves del éxito reside en un nuevo espíritu de cooperación interinstitucional. Es cierto que el nuevo dispositivo de Ámsterdam se caracteriza, en particular, por una adaptación de las responsabilidades que se traduce en un refuerzo del papel de la Comisión. Pero lo importante no es tanto el hecho de disponer de un derecho de iniciativa, exclusivo o no, sino la manera en que este derecho se ejerce. En cualquier caso, el Tratado contempla una iniciativa compartida entre la Comisión y los Estados miembros durante un período de cinco años para las materias transferidas al marco comunitario. Por lo tanto, en estos ámbitos se impone, aún más que en otros, la necesidad de seguir manteniendo un diálogo constructivo entre los Estados miembros y la Comisión.

La Comisión, por su parte, quiere que su acción gire en torno a los dos siguientes ejes:

Hará, evidentemente, uso de su derecho de iniciativa, pero determinando unas prioridades que tendrán en cuenta, en particular, el calendario fijado por el propio Tratado con respecto a la plena realización de la libre circulación de personas. Se basará en una correcta comprensión del principio de subsidiariedad, así como en un análisis de las posibilidades ofrecidas por el nuevo Tratado para consolidar la acción de la Comunidad y de la Unión en los ámbitos en que ésta se ha visto obstaculizada por las imperfecciones del marco institucional actual. Una primera indicación de estas prioridades se recoge en el capítulo "prioridades": que figura a continuación.

Velará asimismo por que no se desperdicie la oportunidad ofrecida por el Tratado de Ámsterdam. En este sentido, la Comisión tomará precauciones frente a toda actitud que fuera contra el espíritu de este nuevo Tratado. En concreto, velará por que se respete dicho espíritu, inclusive el relativo al equilibrio institucional por lo que se refiere tanto al período de transición para los trabajos en curso como a la integración del acervo de Schengen. Ése es el objeto de la siguiente sección.

#### *La transición hacia el nuevo Tratado*

Es preciso abordar cuatro cuestiones transitorias:

El *acervo de Schengen*, cuyo reparto entre los futuros "primer": y "tercer": pilares tendrá consecuencias significativas para los trabajos realizados en este ámbito. Es posible que, a falta de acuerdo sobre dicho reparto, se aplique la solución de emergencia prevista en el protocolo del Tratado de Ámsterdam que integra el acervo de Schengen, y que considera la totalidad del acervo de Schengen como actos basados en el futuro título VI. Esta solución no resultaría aceptable para la Comisión y, con el paso del tiempo, deberían decidirse medidas correctoras, mediante la adopción de los instrumentos comunitarios adecuados para retomar las partes del acervo de Schengen que encajan en el futuro "primer": pilar.

*Trabajos en curso*: El Consejo examina actualmente una serie de proyectos de instrumentos que han sido presentados antes de la firma del Tratado de Ámsterdam y podrían ser objeto de un acuerdo en el Consejo antes de la entrada en vigor del Tratado. La Comisión seguirá apoyando los esfuerzos ya desplegados para introducir las formulaciones adecuadas del Tratado de Ámsterdam. No obstante, si estos esfuerzos fracasaran, sería obviamente necesario proceder a la sustitución de estos proyectos y presentar textos basados en el Tratado de Ámsterdam inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado.

*Iniciativas de la Comisión examinadas actualmente por el Consejo*. Estas iniciativas, entre las que destacan la propuesta de convenio sobre la admisión y la propuesta de acción común relativa a la protección temporal, se basan en el Tratado de Maastricht. Es poco probable que se adopten antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Tal y como indicó la Comisión, se procederá a la elaboración de nuevos textos con el fin de proponerlos inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado. Cabe aplicar estas mismas observaciones a toda nueva iniciativa adoptada por la Comisión de aquí a la entrada en vigor del Tratado.

*El acervo existente del tercer pilar*, tal y como se ha transmitido a los países candidatos, una parte del cual es incluso anterior al Tratado de Maastricht, en particular el Convenio de Dublín. Por lo que se refiere a estos instrumentos, será necesario examinar si se precisan versiones conformes al Tratado de Ámsterdam y, en caso afirmativo, con arreglo a qué calendario. Al margen de las mejoras de fondo que puedan aportarse, estos instrumentos deberán al menos ser objeto de una reformulación en términos de implicación de las instituciones de la Unión.

#### *Las prioridades*

La Comisión se propone sumar sus esfuerzos a los de las restantes instituciones de la Unión y los Estados miembros para que este espacio de libertad, seguridad y justicia resulte más tangible en la vida cotidiana de los ciudadanos. Su acción estará guiada por las prioridades explicitadas en las siguientes secciones.

Es importante tener presente que una de las características de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior es que ésta se basa tanto o más en acuerdos operativos que en instrumentos legislativos. En este sentido, incumbe a los Estados miembros y a sus autoridades competentes una importante responsabilidad.

Por otra parte, la Comisión también se inspirará en estos ámbitos en las directrices generales de las que se dotó para su política legislativa, procediendo, en concreto, a las consultas que preceden su iniciativa.

Es necesario igualmente no perder vista el hecho de que existe un importante nexo con el proceso de ampliación y, en particular, con la estrategia de preadhesión. Los países candidatos saben muy bien que el ámbito de la justicia y los asuntos de interior revestirá una especial importancia para su adhesión. No obstante, la naturaleza del acervo JAI es diferente de la del resto del acervo de la Unión. Aún queda mucho por hacer y esto significa que el acervo se desarrollará de manera constante durante los años de preadhesión. La Unión se siente en el deber frente a sí misma y frente a los países candidatos de desarrollar este acervo lo más rápida y concretamente posible con el fin de establecer un marco preciso y completo. La Comisión debe asimismo garantizar la utilización óptima de la asistencia que la Unión pueda poner a disposición de los países candidatos.

## **Un espacio de libertad**

### *Un amplio concepto de libertad*

El amplio concepto recogido en el Tratado de Ámsterdam se propone dar al término libertad: un sentido que va más allá de la libre circulación de las personas entre los Estados miembros. Es también la libertad de vivir en un entorno en que se respeta la ley, con la certeza de que las autoridades públicas, por separado o actuando conjuntamente (a nivel nacional, en la Unión o incluso a un nivel más alto), ponen todas sus competencias al servicio de la continuidad en la represión de quienes pretenden negar esta libertad o abusar de ella. Esta concepción de la libertad se extiende también a todo el abanico de derechos fundamentales del hombre, incluida la protección contra cualesquiera formas de discriminación.

Otra libertad fundamental que merece una atención especial en nuestra sociedad moderna, caracterizada, en particular, por un crecimiento de los intercambios de información, es el derecho al respeto de la vida privada y, en particular, a la protección de los datos de carácter personal. Esto es especialmente cierto en el caso del establecimiento de redes de intercambio de datos en apoyo del desarrollo de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal. La Comisión adoptará las iniciativas necesarias para garantizar una protección adecuada de los datos de carácter personal intercambiados en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.

### *El acervo de Schengen*

El objetivo de la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior ha estado hasta ahora estrechamente vinculado a la libre circulación de las personas. Ello ha conducido a centrar los esfuerzos en medidas destinadas a compensar la supresión de los controles en las fronteras internas mediante la adopción de una serie de instrumentos útiles e importantes.

La integración en la Unión del acervo de Schengen tendrá como efecto dotar a este último de una base para el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco de la Unión, lo que representará un verdadero salto cualitativo.

Ahora es preciso asumir con total transparencia tanto la gestión como el control del buen funcionamiento de este espacio sin fronteras, así como su futuro desarrollo. La Comisión contribuirá a ello teniendo en cuenta, en particular, la experiencia de la que tanto ella como los Estados miembros implicados disponen: en algunos aspectos, como la política de visados, la Comisión dispone ya de la experiencia necesaria; en otros ámbitos, tales como los aspectos técnicos del SIS, tiene previsto desarrollar su experiencia a partir de la de los Estados miembros.

### *Política de inmigración y asilo*

Con respecto a las futuras prioridades, las consideraciones aplicables a la política de inmigración, por una parte, y a la política de asilo, por otra, han de ser diferentes. En estos ámbitos, los trabajos vendrán determinados fundamentalmente por el hecho de que el nuevo Tratado establece la obligación de actuar durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor en una amplia gama de ámbitos vinculados a la inmigración y al asilo, y esto tanto por lo que se refiere al fondo como al procedimiento. Ya se ha efectuado una impresionante cantidad de trabajos. No obstante, los instrumentos adoptados hasta la fecha adolecen de dos deficiencias: con frecuencia están basados en actos que carecen de efectos jurídicamente vinculantes, tales como resoluciones o recomendaciones, y no implican mecanismos adecuados de seguimiento. El compromiso asumido en el Tratado de Ámsterdam de utilizar instrumentos comunitarios en el futuro ofrece la posibilidad de corregir estas deficiencias.

Por lo que respecta a la inmigración, los Estados miembros están todos sujetos a presiones migratorias procedentes de numerosas fuentes -y a menudo nuevas-, a las cuales deben responder tratando de hallar un equilibrio entre consideraciones económicas y consideraciones humanitarias, ateniéndose al mismo tiempo a la legislación comunitaria y a importantes acuerdos internacionales. Esto es especialmente cierto en lo que atañe a la reagrupación familiar, que constituye la categoría más importante de inmigración admitida desde siempre en la Unión. La supresión de los controles en las fronteras interiores y el concepto de fronteras exteriores comunes hacen más deseable para la Unión el desarrollo de enfoques más similares y de una cooperación más estrecha en el ámbito de la política de inmigración. En este contexto, una prioridad importante la constituirá la lucha contra el tráfico de seres humanos.

En el caso del asilo, la Convención de Ginebra de 1951 constituye la base común en que se asienta el régimen del refugiado europeo. El Consejo ya ha acordado orientaciones comunes para la interpretación de la definición de refugiado establecida en dicha Convención; pero deben adoptarse otras medidas. Es urgente completar la Convención de Ginebra con instrumentos que permitan afrontar los retos actuales en materia de asilo y, en particular, hacer frente a situaciones de afluencia masiva de personas en busca de protección internacional. Cuando en una región en crisis se agudiza un conflicto, el número de personas que huyen de esta región y llegan a la Unión en busca de protección puede ser tan elevado que la aplicación de los procedimientos normales de asilo resulte a corto plazo imposible. Además, algunas de estas personas pueden precisar una protección internacional sin estar en situación de beneficiarse de la Convención de Ginebra. Ésta es la razón por la que la Comisión concede una gran importancia a la adopción de un mecanismo que conceda una protección temporal, permitiendo así a la Unión responder de manera adecuada y rápida a situaciones de afluencia masiva.

Dicho mecanismo debe ir acompañado de un mecanismo de solidaridad que permita prestar apoyo a los Estados miembros más afectados por una situación específica. Al margen de las situaciones de afluencia masiva, la Unión debe elaborar normas mínimas para los procedimientos de asilo, así como formas subsidiarias de protección para las personas cuya situación individual evidencie la necesidad de una protección, aunque no se trate de refugiados en el sentido definido en la Convención de Ginebra.

### *Integración de los nacionales de terceros países*

Un concepto amplio de libertad no puede reservarse exclusivamente a los ciudadanos de la Unión Europea. Debe también incluir a los nacionales de terceros países -cuyo número supera los diez millones- que viven legal y permanentemente en nuestros Estados miembros.

Hasta ahora, los esfuerzos en este ámbito no se han realizado de manera generalizada y sistemática, sino que siguen estando más bien limitados a medidas específicas (la coordinación de los sistemas de seguridad social, por ejemplo). La Unión Europea debe definir una posición común que precise en qué medida los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la Unión Europea deberían recibir una igualdad de trato. Del mismo modo, es preciso proseguir la reflexión relativa a la distinción que deba hacerse entre los nacionales de terceros países llegados recientemente y los que viven desde hace tiempo en Estados miembros sobre una base permanente.

## Un espacio de seguridad

Las ventajas que ofrece un espacio de libertad no serían nada si las personas que se benefician de él no viven en un espacio en el que se sientan seguras.

Evidentemente, el objetivo acordado en el nuevo Tratado no consiste en crear un espacio de seguridad europeo consistente en un territorio común en el que unos procedimientos uniformes de detección e investigación serían aplicables a todos los servicios represivos encargados en Europa de las cuestiones de seguridad. Las nuevas disposiciones tampoco afectan a las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto a garantizar el respeto de la ley y el orden o la seguridad interior.

El Tratado de Ámsterdam ofrece más bien un marco institucional para poner en marcha una acción común a los Estados miembros en los ámbitos indisolubles de la cooperación policial y judicial en materia criminal. El objetivo declarado consiste en prevenir y combatir al nivel apropiado la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude:.

La Comisión tiene la intención, por su parte, de utilizar de manera realista su nuevo derecho de co-iniciativa contemplado por el Tratado de Ámsterdam en el ámbito represivo, reconociendo la primacía del papel de los Estados miembros. Como primera medida, y basándose en la experiencia del enfoque -que abarca varios pilares- del plan de acción contra la delincuencia organizada, estudiará la posibilidad de ampliar, cuando proceda, el alcance de las iniciativas adoptadas en el marco comunitario para englobar propuestas vinculadas al ámbito represivo. Con esto, la defensa de los intereses de la Unión se verá reforzada, independientemente del pilar: a que pertenezcan (como, por ejemplo, la protección de los intereses financieros de la CE o la protección del medio ambiente).

## *Europol*

El nuevo Tratado reconoce el papel esencial y central que Europol tendrá que desempeñar, exigiendo la adopción de una serie de medidas específicas en los cinco años siguientes a su entrada en vigor. El nuevo Tratado contempla en particular una cooperación reforzada y la asignación de tareas más operativas a Europol. Así pues, es importante que los trabajos de aplicación de estas medidas comiencen cuanto antes, ahora que todos los Estados miembros han ratificado por fin el Convenio Europol, de modo que Europol podrá desempeñar plenamente su nuevo papel de herramienta indispensable de cooperación europea. Esta evolución debería basarse en el "acervo": de la Unidad de Drogas de Europol que, como precursor de Europol, ha venido acumulando una notable experiencia en ámbitos tales como el intercambio de información, el apoyo técnico operativo, los análisis de la amenaza y los informes de situación.

## *Delincuencia organizada*

La delincuencia organizada constituye una amenaza importante y creciente. Este fenómeno se ha desarrollado a nivel internacional a una velocidad alarmante, tanto por lo que se refiere a su composición como a su alcance. No sólo una serie de grupos criminales organizados extranjeros han establecido estructuras en los países de la Unión Europea, sino que también ha aumentado la cooperación transfronteriza entre estos grupos y los grupos criminales que actúan en los Estados miembros.

La respuesta de la Unión a este desafío figura en el plan de acción destinado a combatir la delincuencia organizada, aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam, que prevé un enfoque integrado en cada una de las fases, desde la prevención a la represión y a las actuaciones judiciales.

Ya se han realizado importantes progresos, como lo ha reconocido el Consejo Europeo de Cardiff. Paralelamente a los progresos realizados en el ámbito judicial, la cooperación a nivel de la Unión Europea ha permitido la instauración de redes europeas entre las autoridades represivas operativas de los Estados miembros, permitiéndoles efectuar operaciones de vigilancia comunes, y reforzar las experiencias y la formación especializada en una serie de ámbitos tales como las drogas, el blanqueo de dinero, el terrorismo, el robo de vehículos, el gamberrismo deportivo, la criminalidad vinculada a las nuevas tecnologías y la violencia urbana.

### *Drogas*

Las drogas merecen una mención particular. Constituyen una amenaza para la seguridad colectiva e individual bajo múltiples formas, vinculadas con frecuencia, aunque no siempre, a la delincuencia organizada. Es éste un ámbito en el cual Europa ha desempeñado un papel peculiar e influyente, insistiendo en una política global basada en la responsabilidad compartida entre países consumidores y países productores. En este marco global, no obstante, está claro que un factor esencial lo constituirá la movilización de todas las fuerzas que los distintos servicios represivos pueden aportar colectivamente descargando todo su peso sobre los traficantes y las organizaciones criminales subyacentes.

El Tratado de Ámsterdam reforzará aún más la capacidad de la Comisión para aportar su contribución a la lucha de la Unión contra las drogas en ámbitos en que anteriormente carecía de derecho formal de iniciativa. La elaboración del plan de acción de la Unión contra las drogas para el período 2000-2005 será la prioridad del año próximo.

### **Un espacio de justicia**

Dentro de la Unión Europea, los sistemas judiciales se han venido desarrollando progresivamente durante un larguísimo período. Un sistema judicial independiente y eficaz es un elemento esencial del Estado de Derecho que forma parte de nuestras tradiciones comunes.

Como la evolución no ha sido idéntica en todos los Estados miembros, no es nada sorprendente que los sistemas judiciales presenten importantes diferencias tanto en el fondo como en los procedimientos. Hay que reconocer que los obstáculos y dificultades que se derivan de ello son difícilmente comprensibles para las personas que residen en la Unión, a fortiori cuando se supone que pueden desplazarse libremente y desarrollar su vida privada en un espacio sin fronteras interiores, un espacio que se pretende de libertad, seguridad y justicia. Lo mismo puede decirse de las empresas que operan en un mercado único.

El nuevo impulso dado por el Tratado de Ámsterdam y los instrumentos por él introducidos nos brindan una ocasión para examinar lo que el espacio de "justicia": debería proponerse realizar. El objetivo perseguido es conferir a los ciudadanos un sentimiento común de justicia en toda la Unión. La justicia debe considerarse como algo que facilita la vida cotidiana de las personas y obliga a rendir cuentas a los que amenazan la libertad y la seguridad de los individuos y de la sociedad. Esto implica el acceso a la justicia y una plena cooperación judicial entre los Estados miembros. Lo que Ámsterdam proporciona es un marco conceptual e institucional para garantizar la defensa de estos valores en toda la Unión; es decir, el contexto en el que una política global de la Unión en la administración de justicia puede desarrollarse.

En el marco de la consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, el concepto de orden público aparece como un denominador común de una sociedad democrática y de un Estado de Derecho. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, este concepto, hasta ahora principalmente determinado por cada uno de los Estados miembros, deberá también examinarse a la luz del nuevo espacio europeo. Independientemente de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público, será conveniente trazar progresivamente el perfil de un "orden público europeo": basado en una evaluación de los intereses fundamentales comunes.

### *La cooperación judicial civil*

El refuerzo de la cooperación judicial civil, cuya lentitud de desarrollo ha motivado frecuentes quejas, representa una etapa fundamental en la creación de un espacio judicial europeo que beneficiará tangiblemente al ciudadano de la Unión. Los ciudadanos que respetan la ley tienen efectivamente derecho a esperar de la Unión que simplifique y agilice su entorno judicial. En este sentido, principios tales como la seguridad jurídica y la igualdad de acceso a la justicia deberían ser un objetivo esencial, lo cual implica una identificación fácil de la jurisdicción competente, una indicación clara de la legislación aplicable, la existencia de juicios rápidos y equitativos y unos procedimientos eficaces de ejecución.

### *La cooperación judicial penal*

Es necesario elevar la cooperación judicial penal al nivel alcanzado por la cooperación policial. Independientemente de su eficacia, esta cooperación judicial se ve actualmente obstaculizada por fenómenos tales como la delincuencia organizada, a falta de la oportuna aproximación de las legislaciones y de la simplificación de los procedimientos.

En concreto, esto significa ante todo que los comportamientos criminales deben recibir un trato homogéneo en toda la Unión: terrorismo, corrupción, trata de seres humanos y delincuencia organizada deberían ser objeto de medidas que instauraran normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de infracciones penales, y deberían perseguirse con el mismo vigor en todos los países. Si una grave conducta criminal recibe una respuesta equivalente y las garantías procesales son comparables, éstas plantean la problemática de la posibilidad de mejorar la coordinación de las actuaciones judiciales allí donde una mayor eficacia puede ser compatible con el respeto de los derechos individuales. Esto es especialmente válido en los ámbitos en que la Unión ya ha desarrollado políticas comunes y en aquéllos en que los aspectos transfronterizos son importantes, tales como los crímenes contra el medio ambiente y los crímenes *high tech*, la corrupción y el fraude, el blanqueo de dinero, etc. En todo caso, el refuerzo de las competencias de Europol deberá realizarse paralelamente al desarrollo de una función judicial a nivel de la Unión.

### *Los procedimientos*

Los procedimientos deberían ofrecer prácticamente las mismas garantías, de modo que los tratamientos no fueran desiguales de una jurisdicción a otra. Las normas pueden ser diferentes con tal de que sean equivalentes. Esto cubriría en particular las cuestiones relativas a los derechos de defensa, en cuyo ámbito deberían desarrollarse principios comunes y códigos de buena práctica (interpretación, obtención de las pruebas, etc.), pero podría también extenderse a las personas que participan en los procedimientos a título diferente (testigos, víctimas, expertos, etc.). En los ámbitos criminales, por otra parte, las normas de procedimiento no deberían limitarse a los procesos que conducen a una posible condena, sino que deberían igualmente ser aplicables a la ejecución de una decisión, incluida, por ejemplo, la incautación de activos, la liberación anticipada o condicional y la rehabilitación.

### *Litigios transfronterizos*

Las dificultades a las que inevitablemente se enfrentan los ciudadanos en los litigios transfronterizos, ya sea en materia civil o penal, deberían quedar neutralizadas en toda la medida de lo posible. Esto implica, por ejemplo, una comunicación simplificada de los documentos e informaciones, la utilización de formularios multilingües, la instauración de mecanismos o redes para asistir y aconsejar en los asuntos transnacionales, e incluso una compensación financiera por los gastos suplementarios que se generen en tales casos.

### **Conclusión**

Al asignar un mandato al Consejo y a la Comisión, el Consejo Europeo de Cardiff dio muestras de toda la importancia que concede a que se aprovechen plenamente las oportunidades ofrecidas por el Tratado de Ámsterdam en un ámbito crucial para la Unión, sus Estados miembros y sus ciudadanos. Así, los Jefes de Estado o de Gobierno expresaron la voluntad de que se aborden sin tardanza una serie de cuestiones complejas y, en algunos casos, delicadas pero ineludibles para el futuro de la Unión.

La Comisión ve la concepción y la aplicación de este plan de acción como un esfuerzo compartido con el Consejo. Considera igualmente que debería asociarse al Parlamento Europeo, cuyo papel se verá afortunadamente reforzado en el nuevo dispositivo institucional. Considera asimismo que un diálogo con la sociedad civil interesada es indispensable. La presente comunicación, mediante la cual la Comisión ha querido precisar de entrada su enfoque, constituye una contribución preliminar al diálogo que debería instaurarse durante los próximos meses. Dicho enfoque se ampliará posteriormente, en particular por lo que se refiere a la definición precisa de las acciones a emprender prioritariamente para concretar estas primeras reflexiones.

Al presentar sus ideas, la Comisión es especialmente consciente de la necesidad, especialmente mientras deba compartir el derecho de iniciativa con los Estados miembros, de una coordinación con el Consejo por lo que se refiere a la preparación del plan de acción preconizado en Cardiff. Por lo que se refiere al ejercicio de su propio derecho de iniciativa, propone aplicar la siguiente lista de criterios:

1. Hacer que las propuestas ya lanzadas pero no adoptadas antes de Ámsterdam sean compatibles con el nuevo Tratado.
2. Garantizar la coherencia con los instrumentos ya vigentes, proponiendo iniciativas destinadas a desarrollar y/o completar el acervo existente (en el ámbito de los visados, por ejemplo).
3. Utilizar lo mejor posible la experiencia de que ya dispone la Comisión, a la espera de desarrollar una experiencia en aquellos ámbitos en que la Comisión no tenía competencia formal.
4. Verificar en qué medida conviene elaborar un capítulo de "law enforcement": para las políticas comunitarias existentes.
5. Garantizar en el conjunto de los ámbitos de acción el equilibrio entre la libertad, por una parte, y la seguridad y la justicia, por otra."  
[ COM(1998) 459 ]