Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea»

COM(2005) 280 final — 2005/0124-1025 (CNS)

(2006/C 88/10)

El 22 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2006 (ponente: Sr. Sharma, coponente: Sra. Le Nouail-Marlière).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

1.1 El objetivo de las propuestas es ampliar el mandato del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) y crear una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como decidió el Consejo Europeo el 13 de diciembre de 2003.

1.2 La principal diferencia entre la legislación existente y las propuestas actuales estriba en que estas últimas amplían el ámbito de actuación, limitado en la actualidad al racismo y la xenofobia, más allá de los sistemas normativos reconocidos por la ONU, la OIT y el Consejo de Europa, a todos los ámbitos de los derechos fundamentales mencionados en la Carta, sin perjuicio de aquellos ámbitos que ya están cubiertos por otros organismos comunitarios.

1.3 La Agencia se ocupará de los derechos fundamentales cuando éstos apliquen el Derecho de la Unión tanto en los Estados miembros como en aquellos países candidatos o potencialmente candidatos que participen en la Agencia. Además, la Comisión podrá pedir a la Agencia que le facilite información y análisis sobre terceros países con los que haya celebrado acuerdos de asociación o acuerdos que contengan disposiciones sobre el respeto de los derechos humanos o con los que haya iniciado o se proponga iniciar negociaciones con vistas a la celebración de este tipo de acuerdos.

1.4 El objetivo de la Agencia será proporcionar a las instituciones, órganos, oficinas y agencias competentes de la Comunidad y sus Estados miembros ayuda y asesoramiento sobre los derechos fundamentales cuando apliquen el Derecho comunitario, con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente a la hora de adoptar medidas o establecer líneas de actuación en sus esferas de competencia respectivas.

1.5 Dentro de esos ámbitos temáticos, la Agencia disfrutará de total independencia para recoger y evaluar datos sobre la repercusión práctica de las medidas de la Unión en materia de derechos fundamentales y buenas prácticas en lo relativo al respeto y la promoción de los derechos fundamentales, pronunciarse sobre las nuevas medidas adoptadas en el ámbito de dichos derechos, sensibilizar a la opinión pública con respecto

a todos los documentos y los instrumentos normativos a los que hace referencia la UE, promover el diálogo con la sociedad civil y establecer redes con los diferentes protagonistas en el campo de los derechos fundamentales con los que coordinará su acción. La Agencia no dispondrá de ningún mecanismo de resolución de conflictos.

1.6 La propuesta faculta a la Agencia para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité acoge con satisfacción la decisión del Consejo Europeo de crear una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Agencia») para promover las prácticas y los principios de la Unión consagrados en el artículo 6 del TUE. Constituirá un mecanismo de seguimiento de los derechos fundamentales en la Unión que podría servir para mejorar la coordinación de las políticas relativas a los derechos fundamentales seguidas por los Estados miembros. Hay muchos aspectos de esta propuesta de la Comisión que el Comité respalda, en particular:

- la utilización de la Carta de los Derechos Fundamentales como el texto de referencia para definir el mandato de la Agencia haciendo por primera vez los derechos sociales y culturales indisociables y confiriéndoles el mismo valor. En este sentido, la Agencia dispone de una capacidad de reacción rápida para la aplicación de los derechos sociales, también en las relaciones de la UE con terceros países;
- la ampliación del campo de actuación de la Agencia, por Decisión del Consejo, a los asuntos relativos a la cooperación policial y judicial en materia penal;
- la utilización de la Agencia como asesor técnico en el contexto del procedimiento previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea;
- las medidas propuestas para promover la independencia y el servicio del interés público en el Consejo de Administración, el Director de la Agencia y el Foro;

— la participación de países candidatos o candidatos potenciales.

2.2 El Comité acoge con satisfacción el apartado 2 de los considerandos del Reglamento propuesto en el que se reconoce el ámbito de aplicación de los derechos existentes para proteger tanto a los ciudadanos de la UE como a los que en ella residen. En el Considerando se señala que «*La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reafirma los derechos que se derivan de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea, los tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.*»

El Comité reconoce la necesidad de establecer un equilibrio adecuado entre la seguridad, en particular las medidas antiterroristas, y la protección y la promoción de los derechos y libertades fundamentales dentro de la Unión. Como consecuencia del 11 de septiembre y de los más recientes atentados con bomba en Madrid y Londres, los derechos humanos y las libertades fundamentales pueden ser puesto en entredicho por algunas de las nuevas medidas antiterroristas adoptadas por los Estados miembros. No obstante, una de las mayores debilidades de la cooperación europea en materia de seguridad es el hecho de que estas políticas siguen fuera del marco comunitario, siendo desarrolladas principalmente bajo el método intergubernamental (tercer pilar de la UE). El papel de la Unión Europea es consecuentemente muy limitado. La exclusión del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas provoca una falta de transparencia en el proceso de decisión. Extender las funciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales sobre aspectos relativos al tercer pilar de la UE (Título VI del TUE) supondría un elemento clave para salvaguardar un equilibrio adecuado entre libertad, seguridad y justicia en las políticas desarrolladas por la Unión ⁽¹⁾.

2.3 El Comité es consciente del valor de la experiencia y el mecanismo de control del Consejo de Europa en el ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos sociales de la Carta Social Europea revisada que se pueden ejercer. Asimismo, reconoce la competencia del Consejo de Europa y su Tribunal Europeo de Derechos Humanos para tratar los casos de violación de los derechos humanos de conformidad con las convenciones y la legislación internacional, para los que la Agencia no es competente. Por consiguiente, es esencial una mayor coordinación y cooperación entre la Agencia y el Consejo de Europa.

La Agencia debe remitirse, al igual que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus dictámenes y sentencias, a los textos internacionales en cuanto a la interpretación y aplicación del Derecho primario y derivado de la UE.

El Comité reitera su petición de adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y a la Carta Social revisada del Consejo de Europa, cuando la UE disponga de las competencias necesarias.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el «Programa de La Haya – Libertad, seguridad y justicia» (Ponente: Sr. Pariza Castaños) – (DO C 65 de 17.3.2006).

2.4 El Comité está muy preocupado porque la propuesta no promueve ni apoya una representación más amplia de la sociedad civil organizada en el Consejo de Administración ni en el Foro de los derechos fundamentales (en lo sucesivo «el Foro») de la nueva Agencia. Esto contradice al Libro Blanco sobre la gobernanza europea en el que se afirma que la sociedad civil desempeña un importante papel al permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población [...] Cada vez es mayor en la «sociedad civil» la impresión de que Europa ofrece una buena plataforma para modificar las orientaciones políticas y cambiar la sociedad. «*Esta nueva visión abre verdaderas perspectivas de ampliación del debate sobre el papel de Europa. Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la realización de los objetivos de la Unión y de ofrecerles una vía estructurada para canalizar sus reacciones, críticas y protesta*» ⁽²⁾.

2.5 El Consejo de Administración y el Foro no deberían estas formados únicamente por abogados y profesores universitarios. Éste debería contar con una amplia y variada representación, en particular de las ONG, los interlocutores sociales y las organizaciones culturales, religiosas y humanitarias que abogan por los derechos fundamentales de los grupos socialmente excluidos y desfavorecidos de nuestra sociedad y los defienden.

3. Observaciones específicas

3.1 *Fundamento jurídico para la creación de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

3.1.1 Se puede aducir que el artículo 308 del Tratado CE y una decisión del Consejo en virtud título VI no son suficientes para garantizar que la Agencia será competente en los ámbitos cubiertos por el Derecho comunitario. El artículo 308 del Tratado CE faculta a la Comunidad (no a la Unión) a adoptar, por unanimidad, las disposiciones pertinentes para lograr uno de los objetivos de la Comunidad en caso de que el Tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios. Es decir, es un objetivo general de la Comunidad garantizar que su propia acción respeta y protege plenamente los derechos humanos fundamentales, pero el Tratado no prevé ningún poder específico a tal fin.

3.1.2 Por tanto, la propuesta de Decisión del Consejo tiene por objeto facultar a la Agencia para que lleve a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea.

3.1.3 El Comité hace hincapié en que la protección y la promoción de los derechos humanos forman parte de los valores y objetivos comunes de la Unión tal y como se señala en el apartado 4 del artículo 6 del TUE: «*La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas*». Por consiguiente, el Comité pide al Consejo que dote a la Agencia de los fundamentos jurídicos más sólidos, de conformidad con el apartado 4 del artículo 6, a fin de garantizar que la Agencia dispone de las competencias necesarias para cumplir sus funciones.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final, p. 14-15.

3.2 Tareas de la Agencia (artículo 4)

3.2.1 El Comité recomienda que en el artículo 2 «Objetivo» se añada un párrafo en el que se establezca que uno de los objetivos de la Agencia consiste en formular recomendaciones que puedan ser utilizadas por las instituciones, los organismos, las oficinas y las agencias de la Comunidad y sus Estados miembros cuando adopten medidas y establezcan líneas de actuación sobre los derechos fundamentales, y en informar a las agencias de derechos humanos nacionales de las posibilidades de recurso legal para reconocer el derecho de personas o grupos discriminados por legislaciones o prácticas de Estados no respetuosas de la noción de Estado de Derecho.

La Agencia deberá elaborar un informe anual sobre la aplicación de los derechos fundamentales en la UE e informes periódicos en el marco de sus relaciones con las instituciones internacionales, particularmente comerciales y de ayuda al desarrollo, y en el marco de los acuerdos de asociación y del Acuerdo de Cotonú.

3.2.2 El Comité también recomienda que el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión puedan solicitar a la Agencia que evalúe la compatibilidad entre la Carta de los Derechos Fundamentales y cualquier nueva propuesta de legislación de la UE y de políticas comunitarias (incluidas las políticas exteriores, como el comercio con países en desarrollo), sin perjuicio del derecho a efectuar evaluaciones, por propia iniciativa, sobre cualquier asunto relativo a una propuesta de legislación europea con el consenso o a propuesta de sus consejos.

3.3 Ámbitos de actividad (Artículo 5)

3.3.1 Las reacciones obtenidas a raíz del proceso de consulta pusieron de manifiesto el deseo del 90 % de los consultados de que se garantice que el énfasis en la lucha contra el racismo y la xenofobia no se perderá con la nueva Agencia. Por consiguiente, acogemos con satisfacción que en la letra b) del apartado 1 del artículo 5 la Comisión proponga que en los ámbitos temáticos de actividad de la Agencia en el marco plurianual siempre deberá figurar la lucha contra el racismo y la xenofobia.

3.3.2 Sin embargo, el Comité considera que, a fin de integrar en todas las políticas de la nueva Agencia la lucha contra el racismo y la xenofobia, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 5, en el Consejo de Administración debe establecerse un Comité especial sobre el racismo y la xenofobia a fin de orientar la dirección política y asignar los recursos necesarios.

3.4 Consejo de Administración (artículo 11)

3.4.1 Composición

El Comité se declara favorable a una Agencia de carácter inclusivo en la que tengan cabida todas las partes interesadas y

considera que esta circunstancia ha de quedar reflejada en la composición del Consejo de Administración ⁽³⁾. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la propuesta de Reglamento no promueva ni apoye una representación más amplia de la sociedad civil organizada en el Consejo de Administración.

En el Libro Blanco sobre la gobernanza europea se señala que «el Comité Económico y Social deberá participar en el establecimiento de una nueva relación de mutua responsabilidad entre las Instituciones y la sociedad civil, de acuerdo con las modificaciones del artículo 257 del Tratado CE aprobadas en Niza» ⁽⁴⁾. En consonancia con esta declaración, se recomienda que una persona designada por el Comité Económico y Social Europeo forme parte del Consejo Ejecutivo.

3.4.2 Disposiciones relativas a la gobernanza

El Comité expresa su preocupación por la independencia de la Agencia, no sólo por lo que respecta a las instituciones de la UE, sino también en lo referente a los Estados miembros. Las experiencias previas del EUMC demuestran que los Estados miembros «se han visto incomodados por sus trabajos y han intentado incrementar su influencia sobre la gestión del Observatorio» ⁽⁵⁾. Dado que en la mayoría de los casos, es probable que sea un Estado miembro el que, actuando individual o colectivamente en el Consejo, cometa una violación de los derechos humanos cuando aplique el Derecho comunitario, la nueva Agencia debería estar protegida contra la intervención política de los Estados miembros. Las salvaguardias deberían incluir la designación de miembros independientes del Consejo de Administración.

La gobernanza de la Agencia deberá poder ser objeto de examen público. El Libro Blanco sobre la gobernanza europea desarrolla cinco principios de buena gobernanza. Estos principios son apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. El Comité recomienda que el Consejo de Administración sea nombrado mediante un proceso abierto y transparente. La Comisión debería facilitar a los Estados miembros los perfiles profesionales que deben reunir los miembros del Consejo de Administración. El procedimiento de contratación debería ser más transparente y abierto mediante la divulgación de la información sobre contrataciones por medio de anuncios públicos en los Estados miembros y también a través de las redes europeas y nacionales existentes.

Se pide también a la Comisión que apruebe el presupuesto (apartado 3 del artículo 19) y el marco plurianual de actividades (apartado 1 del artículo 5) de la nueva Agencia. A fin de garantizar la independencia de la Agencia es preciso poner en marcha mecanismos que garanticen en la medida de lo posible el respeto de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) de las NU.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia» (ponente: Sr. Sharma) CESE 1615/2003 punto 3.3.3 (DO C 80, de 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Tratado CE (Niza), artículo 257, p.15.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el «Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia» (ponente: Sr. Sharma) CESE 1615/2003, punto 3.3.4 (DO C 80, de 30.3.2004).

3.4.3 Número de reuniones del Consejo de Administración

El Comité recomienda que el Consejo de Administración de la Agencia se reúna más de una vez al año con el fin de garantizar una mayor responsabilidad y participación de los miembros del Consejo.

3.5 Consejo Ejecutivo (artículo 12)

El Consejo Ejecutivo propuesto estará compuesto por un presidente, un vicepresidente y dos representantes de la Comisión. A juicio del Comité, el número de miembros de la Comisión es muy elevado y podría considerarse que ello compromete la independencia de la Agencia. Por consiguiente el Comité recomienda que el número de miembros del Consejo de Administración aumente de dos a cinco.

El Comité reitera que, como se indica en el punto 2.3, sería aconsejable una mayor coordinación y cooperación entre la Agencia y el Consejo de Europa y establecer como principal objetivo la instauración de una cultura de los derechos humanos en la Unión Europea. Por consiguiente, recomienda que uno de los miembros del Consejo de Administración del Consejo Ejecutivo provenga del Consejo de Europa. De este modo se garantizará la sinergia de la Agencia y una función complementaria entre la Agencia y el Consejo de Europa.

3.6 Foro de los derechos fundamentales (artículo 14)

3.6.1 El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la propuesta no promueva ni apoye una representación más amplia de la sociedad civil organizada en el Foro. El Foro debería contar con la representación más amplia posible de partes interesadas, como son las ONG, los interlocutores sociales y las organizaciones culturales, religiosas y humanitarias que trabajan en el ámbito de la defensa de los derechos humanos. El Comité recomienda que el número de miembros que representen a la sociedad civil organizada sea al menos de un tercio de los miembros del Foro.

3.6.2 El Reglamento propone que el Foro esté presidido por el Director de la Agencia. El Foro debería ser una caja de resonancia del Consejo de Administración en su conjunto y no sólo del Director. Por consiguiente, el Foro debería estar presidido

por el Presidente del Consejo de Administración a fin de garantizar una estrecha relación entre ambos.

3.6.3 La experiencia de la actual red de expertos independientes sobre derechos humanos fundamentales no debería perderse. El Comité recomienda que la red de expertos independientes esté representada en el Foro.

3.7 Independencia e interés público (artículo 15)

3.7.1 A fin de garantizar la independencia de la Agencia es preciso poner en marcha mecanismos que garanticen en la medida de lo posible el respeto de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) de las NU. Por consiguiente, el Comité recomienda que el apartado 1 del artículo 15 que reza «La Agencia realizará sus tareas con total independencia» se sustituya por la cláusula siguiente:

«La Agencia realizará sus tareas con total independencia, dentro del respeto de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) de las UN».

3.8 Disposiciones financieras (capítulo 5) y elaboración del presupuesto (artículo 19)

El Comité se remite de nuevo a los Principios de París por lo que respecta a la asignación a la Agencia de una financiación apropiada que le permita desempeñar sus funciones y actividades. El objetivo de esta financiación debería ser permitirle disponer de suficiente personal y de una sede y financiar los programas. Sin las adecuadas salvaguardias sobre su financiación, la Agencia sería vulnerable a la influencia política de las instituciones y los Estados miembros de la EU.

3.8.1 Por consiguiente, el Comité recomienda que se inserte la cláusula siguiente antes del apartado 1 del artículo 19.

«(1A) La Agencia deberá recibir una financiación apropiada de la Unión para cumplir sus funciones durante todo el ejercicio presupuestario anual. Excepcionalmente la Agencia podrá solicitar recursos suplementarios para realizar tareas especiales o complementarias no previstas en el presupuesto anual.»

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND