



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.10.2003
COM(2003) 606 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.
Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión**

ÍNDICE

1.	CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 TUE	5
1.1.	Un ámbito de aplicación que abarca todos los sectores de actividad de los Estados miembros.....	5
1.2.	Mecanismos que permiten la apreciación política del Consejo	6
1.3.	Implicación de personalidades independientes	6
1.4.	Condiciones de fondo de la aplicación del artículo 7 TUE: riesgo claro de violación grave y violación grave y persistente de los valores comunes.....	6
1.4.1.	Umbral de aplicación del artículo 7 TUE: violación de los valores comunes propiamente dichos	7
1.4.2.	Riesgo claro de violación grave	8
1.4.3.	Violación grave	8
1.4.4.	Violación persistente.....	8
2.	MEDIOS QUE PUEDEN GARANTIZAR EL RESPETO Y LA PROMOCIÓN DE LOS VALORES COMUNES SOBRE LA BASE DEL ARTÍCULO 7 TUE.....	9
2.1.	Organización del control periódico del respeto de los valores comunes y desarrollo de una peritación independiente.....	9
2.2.	Concertación entre las instituciones y con los Estados miembros:.....	11
2.3.	Cooperación con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa	12
2.4.	Un diálogo regular con la sociedad civil.....	12
2.5.	Información y educación del público.....	12
	Conclusión.....	13

"Las costumbres hacen siempre mejores ciudadanos que las leyes"

Montesquieu "Cartas Peras"

INTRODUCCIÓN

El apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE) incluye la lista de los principios en los que se basa la Unión: "*principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho*".

Esta enumeración de principios comunes – o, según la terminología del proyecto de Constitución, de *valores comunes*¹ – sitúa a la persona en el centro de la construcción europea. Constituye un núcleo de elementos esenciales en el que cada ciudadano de la Unión puede reconocerse, al margen de cualquier diferencia política o cultural vinculada a la identidad nacional.

El respeto de estos valores, así como la voluntad de promoverlos conjuntamente, es por lo tanto una condición necesaria para la *pertenencia* de cualquier Estado a la Unión Europea. El artículo 49 TUE lo destaca claramente en relación con los Estados que desean adherirse a la Unión: "*Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión*".

El artículo 7 TUE, introducido por el Tratado de Amsterdam y modificado por el Tratado de Niza, así como el artículo 309 del Tratado de la Unión Europea (TCE), otorgan a las instituciones de la Unión los medios necesarios para garantizar que todos los Estados miembros respeten los valores comunes.

La entrada en vigor del Tratado de Niza, el 1 de febrero de 2003, constituyó un cambio de dirección importante en cuanto a los medios de intervención puestos a disposición de la Unión sobre este tema. Al otorgar a la Unión la capacidad de intervenir de forma preventiva en caso de riesgo claro de violación grave de los valores comunes, el Tratado de Niza hizo que los medios ya incluidos en el texto del Tratado de Amsterdam, que sólo permiten intervenir a posteriori cuando ya se han vulnerado dichos derechos, sean mucho más operativos.

Tras esta revisión, el artículo 7 otorga a la Comisión una nueva competencia de control de los derechos fundamentales en la Unión y en aras de descubrir posibles riesgos en este ámbito. La Comisión tiene intención de ejercer plenamente y con el máximo sentido de responsabilidad esta nueva prerrogativa.

El objetivo de los medios descritos es, como último recurso, sancionar y resolver una situación de violación grave y persistente de los valores comunes. Pero, ante todo, su objetivo consiste en prevenir que se produzca semejante situación otorgando para ello a la Unión la capacidad de reaccionar en cuanto se manifieste un riesgo claro de violación en algún Estado miembro.

Una violación grave y persistente de los valores comunes por un Estado miembro supondría un cuestionamiento drástico de las bases mismas de la Unión Europea. En las circunstancias que hoy por hoy caracterizan la situación económica, social y política de los Estados

¹ Apartado 2 del artículo 1 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

miembros, la Unión Europea sigue siendo sin lugar a dudas uno de los lugares del mundo en el que mejor se protegen la democracia y los derechos fundamentales, especialmente gracias a los sistemas jurisdiccionales nacionales y, en particular, los Tribunales Constitucionales.

No obstante, varios factores de desigual importancia revelan la necesidad de un examen minucioso de las cuestiones relacionadas con el respeto de la democracia y de los derechos fundamentales en los Estados miembros:

– En el momento en que la Unión inicia una nueva etapa de su desarrollo que se caracteriza por la inminencia de una ampliación que supondrá una mayor diversidad cultural, social y política entre los Estados miembros, parece oportuno que las instituciones de la Unión profundicen su enfoque común en cuanto a la defensa de los valores de la Unión.

– El desarrollo y el refuerzo de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son los objetivos principales de las políticas de la Unión y de la Comunidad en los terceros países. Sobre este particular y como ya hizo el Parlamento Europeo en su informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002², la Comisión desea recalcar que, para que sean eficaces y dignas de crédito, las políticas aplicadas por la Unión en terceros países y en sus propios Estados miembros deben ser coherentes y homogéneas.

– Los ciudadanos y los representantes más activos de la sociedad civil en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales se preguntan cuál es exactamente el alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 7 TUE. La Comisión observa, en particular, que las numerosas denuncias que le presentan personas particulares demuestran que con frecuencia los ciudadanos perciben el artículo 7 TUE como un medio posible para remediar las violaciones de derechos fundamentales de que puedan haber sido víctimas.

Teniendo en cuenta todos estos factores, la Comisión considera que no es posible obviar la reflexión sobre la protección y el fomento de los valores comunes según el Tratado de la Unión.

La Comisión desea aportar su contribución a dicha reflexión.

Con este enfoque, la presente Comunicación se propone, por una parte, examinar las condiciones requeridas para incoar los procedimientos del artículo 7 y, por otra, identificar las medidas operativas que, mediante la concertación de las instituciones de la Unión y una cooperación abierta con los Estados miembros, podrían contribuir al respeto y promoción de los valores comunes.

En cambio, no abordará las cuestiones relativas a las sanciones que, llegado el caso, debería pronunciar el Consejo contra un Estado miembro que, con arreglo al apartado 3 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea y al artículo 309 TCE, no hubiere cumplido sus obligaciones. La Comisión considera que no hay por qué especular sobre estas cuestiones y que es preferible considerar el artículo 7 TUE desde el punto de vista de la prevención de las situaciones a que se refiere y procurando promover los valores comunes.

² A5-0451/2002

1. CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 TUE

La innovación del Tratado de Niza fue añadir un mecanismo de prevención al mecanismo de sanción del Tratado de Amsterdam. En adelante, ambos mecanismos coexisten sin que la puesta en marcha del primero sea condición necesaria a la del segundo: la comprobación de un riesgo claro de violación grave (apartado 1 del artículo 7) por una parte, y la comprobación de la existencia de una violación grave y persistente de los valores comunes (apartado 2 del artículo 7), por otra.

El artículo 7 TUE es absolutamente preciso en lo referente a los papeles atribuidos al Parlamento Europeo, a los Estados miembros y a la Comisión respectivamente, los cuales pueden aplicar ambos mecanismos. Sobre este punto, la Comisión sólo puede remitir al texto de dicho artículo que figura en el Anexo de la Comunicación.

No obstante, la Comisión desearía recalcar algunas características fundamentales de dicho artículo.

1.1. Un ámbito de aplicación que abarca todos los sectores de actividad de los Estados miembros

La aplicación del artículo 7 no se limita al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Ésta, por consiguiente, podría intervenir no sólo en caso de violación de los valores comunes en este ámbito limitado sino también en caso de violación en alguno de los ámbitos reservados a la acción autónoma de un Estado miembro.

El carácter horizontal y general del posible ámbito de aplicación del artículo 7 TUE se entiende fácilmente por cuanto se refiere a un artículo cuyo objetivo es garantizar que se respetan las condiciones de pertenencia a la Unión. En efecto, sería paradójico limitar las posibilidades de intervención de la Unión exclusivamente al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y permitir a ésta ignorar las violaciones graves que pudieran producirse en los ámbitos de competencia nacional. En efecto, que un Estado miembro vulnere los valores fundamentales con un grado de gravedad tal que alcance la requerida para la aplicación del artículo 7 pudiera minar las bases mismas de la Unión y de la confianza entre sus miembros, fuere cual fuese el ámbito en el que se produjeran las violaciones.

El artículo 7 otorga pues a la Unión una competencia de intervención muy distinta de aquella de que dispone para garantizar que los Estados miembros respeten los derechos fundamentales cuando aplican el Derecho de la Unión. Según jurisprudencia reiterada, los Estados miembros están obligados a respetar los derechos fundamentales en tanto que principios generales de Derecho comunitario. Pero dicha obligación sólo se extiende a las situaciones nacionales que corresponden al ámbito de aplicación del Derecho comunitario³ Al contrario de lo que ocurre con los mecanismos que figuran en el artículo 7 TUE, el Tribunal de Justicia garantiza el respeto de dicha obligación como, por ejemplo, en el marco de un procedimiento por incumplimiento de una obligación (artículos 226 y 227 TCE) o de un recurso prejudicial (artículo 234 TCE).

³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de julio de 1989 en el asunto 5/88, Wachauf, Rec. 1989, p. 2609, y la sentencia de 18 de junio de 1991, en el asunto C-260/89, ERT. Rec. 1991, p. I-2925.

1.2. Mecanismos que permiten la apreciación política del Consejo

El artículo 7 otorga al Consejo libertad de apreciación tanto para la constatación del riesgo claro de violación grave como para la constatación de la existencia de una violación grave y persistente, decidiendo, según los casos, sobre la base de una propuesta presentada por el Parlamento Europeo, por un tercio de los Estados miembros o por la Comisión. Pero la competencia del Consejo no está limitada ni para la constatación del riesgo claro ni para la de una violación grave o persistente.

El apartado 3 del artículo 7 establece asimismo que tras la constatación de la gravedad y de la persistencia de la violación, el Consejo tiene la posibilidad – y no la obligación – de decidir aplicar sanciones.

Estas facultades resaltan el carácter político del artículo 7 TUE, que deja lugar a una solución diplomática para remediar la situación que pudiera producirse en la Unión tras haberse constatado una violación grave y persistente de los valores comunes.

Sin embargo, esta facultad de apreciación no queda eximida del control democrático del Parlamento Europeo que se expresa mediante el dictamen conforme que éste debe emitir antes de la decisión del Consejo.

En cambio, y a pesar de las reiteradas sugerencias de la Comisión en este sentido durante los trabajos preparatorios de los Tratados de Amsterdam y de Niza, el Tratado de la Unión no consideró conveniente encargar al Tribunal de Justicia la tarea de proceder a un control jurisdiccional de la constatación de la existencia de una violación grave y persistente de los valores comunes o del riesgo claro de violación grave de dichos valores. En efecto, en virtud de la letra e) del artículo 46 TUE, el control del Tribunal se limita a "*las disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7*", lo que permite que se respeten los derechos de la defensa del Estado miembro interesado.

1.3. Implicación de personalidades independientes

La implicación de «personalidades independientes», a quienes se puede pedir que presenten, en un plazo razonable, un informe sobre la situación del Estado miembro interesado con arreglo al apartado 1 del artículo 7, podría contribuir a una visión objetiva y completa de la situación sobre la que el Consejo tenga que pronunciarse.

La Comisión sugiere que se proceda a una reflexión sobre la posibilidad de que el Consejo disponga de una lista de «personalidades independientes» a las que poder consultar rápidamente en caso de necesidad.

1.4. Condiciones de fondo de la aplicación del artículo 7 TUE: riesgo claro de violación grave y violación grave y persistente de los valores comunes

La aplicación del artículo 7 TUE supone que se reúnan las condiciones de fondo relativas a una violación o riesgo de violación. Estas condiciones son distintas en función de que se trate del mecanismo de prevención o del de sanción: el de prevención puede incoarse en caso de "riesgo claro de violación grave", mientras que el de sanción sólo puede aplicarse si efectivamente existe "una violación grave y persistente" de los valores comunes.

Varios textos internacionales pueden aportar elementos útiles para interpretar el concepto de violación "grave y persistente". Dicho concepto procede del Derecho Internacional Público. En efecto, el artículo 6 de la Carta de las Naciones Unidas establece que *"Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad"*. Así como, el artículo 8 del estatuto del Consejo de Europa establece que *"El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3⁴..."*.

En cambio, el concepto de riesgo introducido por el Tratado de Niza con miras a permitir la intervención preventiva de la Unión, parece propio al sistema jurídico de la Unión.

Antes de proceder al análisis de estos conceptos, que establecen una diferencia entre una situación de riesgo y una situación de violación patente, se impone efectuar una constatación previa: el carácter claro del riesgo grave de violación grave, igual que la persistencia y la gravedad de la violación, determinan un umbral de aplicación del artículo 7 TUE. Este umbral es mucho más alto que en los casos de violaciones individuales de los derechos fundamentales constatados por las jurisdicciones nacionales, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o, en el ámbito del Derecho comunitario, por el Tribunal de Justicia.

1.4.1. Umbral de aplicación del artículo 7 TUE: violación de los valores comunes propiamente dichos

Es evidente que para cualquier persona víctima de una violación grave de sus derechos, cualquier violación es grave. A la vista de las denuncias que recibe, la Comisión observa que un numeroso y creciente número de personas consideran que cualquier violación de los derechos fundamentales en los Estados miembros pudiera dar lugar a la aplicación del artículo 7 y con frecuencia sugieren a la Comisión incoar un procedimiento. Por consiguiente, es esencial aclarar esta cuestión.

El procedimiento del artículo 7 TUE no tiene por objetivo resolver casos individuales sino remediar la violación mediante un enfoque político global.

En efecto, de la lectura combinada del apartado 1 del artículo 6 y del artículo 7 TUE se desprende que la violación debe referirse a los valores comunes propiamente dichos para que sea posible proceder a la constatación de una violación con arreglo a dicho artículo 7. El riesgo y la violación constatados deben, por consiguiente, superar las situaciones individuales y alcanzar la dimensión de un problema sistemático. Este es, por otra parte, el valor añadido de esta disposición añadida de última instancia en relación con la respuesta dada a casos de violación individual.

⁴ «Todo Miembro del Consejo de Europa reconoce el principio de la preeminencia del derecho y el principio en virtud del cual toda persona bajo su jurisdicción debe gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Los Miembros se comprometen a colaborar sincera y activamente para alcanzar el objetivo descrito en el capítulo I».

Naturalmente, esto no quiere decir que exista un vacío jurídico en esta materia. Los casos individuales de violación de los derechos fundamentales deben resolverse mediante la aplicación de procedimientos jurisdiccionales internos, europeos e internacionales. Las jurisdicciones nacionales, el Tribunal de Justicia – en el ámbito del Derecho comunitario – y el tribunal Europeo de Derechos Humanos ocupan cada cual una función definida e importante en este ámbito.

1.4.2. Riesgo claro de violación grave

El riesgo de violación grave pertenece aún al ámbito de la simple posibilidad, aunque haya que calificarlo: debe en efecto quedar "claro", excluyendo así del campo del mecanismo de prevención los riesgos demasiado hipotéticos. La violación grave supone, al contrario, que el riesgo se ha materializado en la realidad. Podría decirse, a modo de ejemplo, que la aprobación de una ley que autorice la supresión de las garantías de procedimiento en caso de guerra constituye un riesgo claro; en cambio, su aplicación efectiva en una situación de guerra constituye una violación grave.

Al introducir el concepto de "riesgo claro", el artículo 7 TUE otorga los medios necesarios para dirigir señales de alerta adecuadas al Estado miembro en cuestión, y hacerlo antes de que el riesgo se materialice. Al mismo tiempo, impone a las instituciones una obligación de vigilancia constante, ya que "el riesgo claro" se desarrolla en unas circunstancias políticas, económicas y sociales conocidas y al término de un período más o menos largo durante el cual los primeros signos precursores – como son las manifestaciones de racismo o xenofobia – son perceptibles.

1.4.3. Violación grave

El criterio por el que se define la violación grave es común a los mecanismos de prevención y de sanción: el riesgo claro debe referirse a una violación "grave" y, cuando ya se ha producido, la propia violación debe ser también "grave".

Con el fin de determinar la gravedad de la violación, habrá que tener en cuenta varios criterios como: el objeto, el resultado o la intensidad de la violación.

En cuanto al objeto de la violación se refiere, se podrán considerar como tales, por ejemplo, los estratos sociales afectados por las medidas nacionales incriminadas. Pueden ser circunstancias agravantes para el análisis el hecho, por ejemplo, de que dichos estratos sociales sean vulnerables, como lo son las minorías nacionales, étnicas o religiosas o, también, los grupos de inmigrantes.

En cuanto a las consecuencias de la violación, podrán referirse a uno o varios de los principios que se mencionan en el artículo 6. Aunque baste con que se vulnere o corra peligro de serlo uno de los valores comunes para aplicar el artículo 7, una vulneración concomitante de varios valores podría indicar la gravedad de la violación.

1.4.4. Violación persistente

Esta condición sólo se requiere para la aplicación del mecanismo de sanción contra una violación que ya se ha producido.

Por definición, para ser persistente una violación tiene que ser duradera. Pero esta persistencia puede expresarse de distintas maneras.

Una vulneración de los principios a que se refiere el artículo 6 podría figurar en un texto legislativo o administrativo. Pero también podría ser el resultado de una simple práctica administrativa o política por parte de las autoridades del Estado miembro en cuestión. Es posible que dicho texto o dicha práctica hayan sido objeto de denuncias o de recursos judiciales internos e internacionales. La repetición sistemática de casos individuales de violación podría reforzar la necesidad de aplicar el artículo 7 TUE.

En este contexto, el hecho de que el Estado haya sido condenado, de forma reiterada y por el mismo tipo de violación durante un período determinado, por una jurisdicción internacional, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o por algún órgano internacional no jurisdiccional, como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sin por ello manifestar intención alguna de sacar las consecuencias prácticas de tales sentencias o condenas, puede constituir un elemento importante que habrá que tener en cuenta.

2. MEDIOS QUE PUEDEN GARANTIZAR EL RESPETO Y LA PROMOCIÓN DE LOS VALORES COMUNES SOBRE LA BASE DEL ARTÍCULO 7 TUE

Aparte del hecho de que las distintas políticas de la Unión tienen por objeto contribuir a que se respeten y promuevan los valores comunes, el marco de aplicación jurídico y político del artículo 7 tal como se ha descrito más arriba, es decir basado en la prevención, requiere medidas operativas concretas que permitan un control riguroso y eficaz del respeto y del fomento de los valores comunes.

2.1. Organización del control periódico del respeto de los valores comunes y desarrollo de una peritación independiente

Las tres Instituciones, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ya hacen notables esfuerzos sobre este tema. El informe que el Parlamento Europeo presenta anualmente sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea contribuye, sin lugar a dudas, a la elaboración de un diagnóstico exacto de la situación de la protección en los Estados miembros y en la Unión⁵.

También se dispone de varias otras fuentes de información como los informes de las organizaciones internacionales⁶, los informes de las ONG⁷, la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales regionales e internacionales y, en particular, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸.

⁵ Véase el Informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2002) (2002/2013(INI)). Ponente: Sr. Fodé Sylla, A5-0281/2003. Véanse también: para 2001, el informe de la Sra. Swiebel (PE 311.039/DEF) y, para 2000, el informe del Sr. Cornillet (PE 302.216/DEF).

⁶ Como las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los informes de la Comisión de Derechos Humanos, los informes del Consejo de Europa, especialmente los del Comisario de Derechos Humanos, y los de la OSCE.

⁷ Véanse, por ejemplo, los documentos y los informes publicados por Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos.

⁸ Y también del Tribunal Internacional de Justicia y en el futuro de la Corte Penal Internacional.

La gran cantidad de denuncias de particulares que llegan a la Comisión o al Parlamento Europeo son también una fuente importante de información. A pesar de que en la mayoría de los casos la intervención de la Comisión, destinada a examinar las infracciones al Derecho comunitario y la posible incoación de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, no es posible por tratarse de situaciones pertenecientes al ámbito de actuación autónoma de los Estados miembros y no al del Derecho de la Unión, no obstante dichas denuncias permiten describir las principales preocupaciones de los ciudadanos en cuanto a derechos fundamentales.

En su informe del año 2000 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, el Parlamento Europeo⁹ recomendaba constituir una red de expertos que fuesen autoridad en materia de derechos fundamentales con objeto de garantizar un grado elevado de competencia en cada uno de los Estados miembros y en la Unión Europea. En 2002, se llevó a cabo una experiencia piloto que consistió en una red organizada por la Comisión Europea¹⁰. Dicha experiencia constituye un buen ejemplo de colaboración entre la Comisión y el Parlamento Europeo, puesto que aunque tiene por objeto alimentar los trabajos de la Comisión permite también aportar importantes elementos de información al Parlamento Europeo.

La tarea principal de esta red es preparar un informe anual sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión¹¹, informe que permita ofrecer una imagen exacta de la situación en cada Estado miembro. El informe se publica y es objeto de una amplia difusión.

La información recogida debería permitir detectar situaciones anómalas en materia de derechos fundamentales o situaciones que puedan conducir a vulneraciones o a riesgos de vulneración de estos derechos de conformidad con el artículo 7 del TUE.

La red de expertos puede también contribuir mediante sus análisis, a la búsqueda de soluciones que remedien las anomalías comprobadas o que eviten violaciones potenciales.

Este seguimiento tiene también una función preventiva esencial en la medida en que puede alimentar la reflexión sobre la realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o alertar a las instituciones de una posible evolución divergente de las normas de protección entre los Estados miembros, lo que pudiera dar lugar a una pérdida de confianza mutua, confianza en la que se basan las políticas de la Unión.

Es importante que los Estados miembros se asocien al ejercicio de evaluación e interpretación de los resultados de los trabajos de la red de expertos independientes. Para poder intercambiar información y compartir experiencias, la Comisión podría organizar encuentros periódicos sobre la información recogida por la red con las instancias nacionales competentes en el ámbito de los derechos humanos.

⁹ 2000/2231 (INI)

¹⁰ El anuncio de contrato de la red se publicó en el DO S60 del 26 de marzo de 2002.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm

La red de expertos es independiente de la Comisión y del Parlamento Europeo, independencia que conviene preservar. Naturalmente, ni la Comisión ni el Parlamento están obligados a seguir las conclusiones de los análisis procedentes de la red.

En la actualidad esta red funciona con un contrato de duración limitada celebrado entre la Comisión y un centro universitario¹².

La función que en la actualidad desempeña la red de expertos no se podrá llevar a cabo con éxito más que si se garantiza plenamente la continuidad o, incluso, el carácter perenne de la red. Convendría, para ello basar la actuación de la red en el fundamento jurídico adecuado.

En cualquier caso, convendrá velar por una buena coordinación y descartar cualquier riesgo de solapamiento con las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia¹³ que desde hace varios años desempeña un papel importante en cuanto a recogida de datos sobre el racismo y la xenofobia en los Estados miembros de la Unión con el apoyo de una red de puntos de contacto nacionales (RAXEN).

A la vista de la experiencia de los trabajos de la red, se podría proceder a un nuevo examen de la situación a medio plazo.

2.2. Concertación entre las instituciones y con los Estados miembros:

La puesta en funcionamiento del mecanismo del artículo 7 TUE tendría implicaciones no solamente para el Estado miembro incriminado, sino también para el conjunto de la Unión Europea. Habida cuenta de la gravedad de la situación resultante, es probable que fuera necesaria una concertación, especialmente con el Parlamento Europeo y con el Estado incriminado.

Ante la posibilidad de que la Comisión presentase una propuesta y respetando plenamente sus prerrogativas, durante las distintas fases previas a la presentación de una propuesta ésta debería intentar establecer contactos estrechos con los otros dos actores, con objeto de identificar, por ejemplo, situaciones que pudieran corresponder al ámbito de aplicación del artículo 7, de analizar dichas situaciones o de emprender los primeros trámites informales ante las autoridades del Estado miembro incriminado.

El Estado miembro en cuestión podría ser solicitado para expresar su opinión sobre la situación. Estos contactos pudieran permitir que la Comisión presentase al Estado miembros los hechos de que se le acusa, permitiendo al propio tiempo a éste manifestar su opinión.

Todos estos posibles contactos informales no constituirían en modo alguno procedimientos obligatorios y no prejuzgarían de ninguna manera la decisión que, en última instancia, la Comisión debería tomar en conciencia.

¹² La red está constituida por asesores de alto nivel de cada Estado miembro, agrupados entorno a un coordinador, Sr. O. De Schutter, de la UCL.

¹³ Reglamento (CE) nº 1035/97, de 2 de junio de 1997, DO L 151 de 10.6.1997.

A este respecto, la Comisión considera conveniente que los Estados miembros designen puntos de contacto sobre este tema, que podrían funcionar en red con los servicios de la Comisión y con el Parlamento Europeo y constituir un instrumento de apoyo a la red de expertos independientes.

2.3. Cooperación con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa

El Comisario de Derechos Humanos, que se creó en 1999 como órgano independiente del Consejo de Europa¹⁴, es una instancia no judicial encargada de fomentar el respeto, la educación y la sensibilización hacia los derechos humanos según figuran en los instrumentos del Consejo de Europa. Anualmente presenta un informe al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria.

En el marco de la cooperación entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea, convendría establecer contactos entre el Comisario del Consejo de Europa y las instituciones comunitarias. La Comisión tiene intención de establecer dichos contactos para proceder, por ejemplo, a un intercambio de información.

2.4. Un diálogo regular con la sociedad civil

La sociedad civil desempeña un papel especialmente importante, tanto en la protección como en la promoción de los derechos fundamentales. Desempeña un papel de alerta esencial. A menudo, los informes de las distintas organizaciones no gubernamentales atraen la atención del público y de las instituciones, tanto sobre las posibles vulneraciones como sobre las buenas prácticas.

Por esta razón, la Comisión desea entablar un diálogo regular con las ONG responsables en materia de derechos fundamentales en la Unión, a semejanza del que existe en el marco de la política exterior.

2.5. Información y educación del público

Actualmente existen ya varios proyectos educativos y para el fomento de los derechos fundamentales apoyados por los programas comunitarios Sócrates, Juventud y Leonardo da Vinci o por otras medidas en el ámbito de la educación y de la cultura, tal como se explican en el marco de la política de información de la Comisión¹⁵ sobre la Carta de Derechos Fundamentales.

La Comisión considera que sería conveniente desarrollar una política de sensibilización y educación del público sobre los derechos fundamentales, en coordinación con los Estados miembros y con organizaciones internacionales que – como el Consejo de Europa o como las ONG activas en el ámbito de los derechos fundamentales –, han desarrollado una práctica sobre este tema.

¹⁴ Resolución (99)50 sobre el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 7 de mayo de 1999, en su sesión 104.

¹⁵ La Comisión ha aprobado la contribución financiera comunitaria de varios proyectos que se seleccionaron mediante de un anuncio de petición de propuestas. El objetivo de dichos proyectos es proporcionar información a los ciudadanos sobre los derechos fundamentales, incluida la Carta.

Conclusión

La Unión Europea es ante todo una Unión de derecho y de valores. La conquista de dichos valores es el resultado de nuestra historia y éstos constituyen el meollo de la identidad de la Unión y lo que permite que cada ciudadano se identifique con ella.

La Comisión tiene la convicción de que, en esta Unión de valores, no será necesario aplicar sanciones con arreglo al artículo 7 TUE y al artículo 309 TCE.

Pero preservar estos valores debe ser el centro de cualquier consideración política y de cualquier acción de la Unión, con objeto de promover la paz y el bienestar de los pueblos que la componen.

La Comisión considera que, poniendo su empeño en medidas basadas en la prevención, en el control riguroso de la situación en los Estados miembros y en la cooperación entre las instituciones y con los Estados miembros y, por último, mediante la información y la educación del público, contribuye a la realización de este objetivo.

ANEXO

Artículo 7 del Tratado de la Unión Europea

1. *A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirlle recomendaciones adecuadas. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro.*

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

2. *El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*

3. *Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.

4. *El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*

5. *A los efectos del presente artículo, el Consejo decidirá sin tener en cuenta el voto del representante del gobierno del Estado miembro de que se trate. Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las decisiones contempladas en el apartado 2. La mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.*