

**Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano**

*Diario Oficial n° C 115 de 04/05/2010 p. 0001 - 0038*

Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano  
2010/C 115/01

**ÍNDICE****1. HACIA UNA EUROPA DE LOS CIUDADANOS EN UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

- 1.1. Prioridades políticas
- 1.2. Los instrumentos
  - 1.2.1. Confianza mutua
  - 1.2.2. Aplicación
  - 1.2.3. Legislación
  - 1.2.4. Aumento de la coherencia
  - 1.2.5. Evaluación
  - 1.2.6. Formación
  - 1.2.7. Comunicación
  - 1.2.8. Diálogo con la sociedad civil
  - 1.2.9. Financiación
  - 1.2.10. Plan de acción

**1.2.11. Revisión del Programa de Estocolmo****2. PROMOVER LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS: UNA EUROPA DE LOS DERECHOS**

- 2.1. Una Europa basada en los derechos fundamentales
- 2.2. Pleno ejercicio del derecho a la libre circulación
- 2.3. Convivir en un espacio que respete la diversidad y proteja a los más vulnerables
  - 2.3.1. Racismo y xenofobia
  - 2.3.2. Derechos del niño
  - 2.3.3. Grupos vulnerables
  - 2.3.4. Víctimas de delitos, incluidos los de terrorismo
- 2.4. Derechos de las personas en los procesos penales
- 2.5. Proteger los derechos del ciudadano en la sociedad de la información
- 2.6. Participación en la vida democrática de la Unión
- 2.7. Derecho a la protección en Estados no miembros

**3. FACILITAR LA VIDA A LAS PERSONAS: UNA EUROPA DE LA LEY Y LA JUSTICIA**

- 3.1. Fomentar la aplicación del reconocimiento mutuo
  - 3.1.1. Derecho penal
  - 3.1.2. Derecho civil
- 3.2. Reforzar la confianza mutua
  - 3.2.1. Formación
  - 3.2.2. Desarrollo de las redes
  - 3.2.3. Evaluación
  - 3.2.4. Mejora de los instrumentos

- 3.2.5. Reclusión
- 3.2.6. Reclusión
- 3.3. Desarrollar un conjunto básico de normas mínimas comunes
  - 3.3.1. Derecho penal
  - 3.3.2. Derecho civil
- 3.4. Los beneficios para el ciudadano de un Espacio judicial europeo
  - 3.4.1. Facilitar el acceso a la justicia
  - 3.4.2. Apoyo a la actividad económica
- 3.5. Aumento de la presencia internacional de la Unión en el ámbito jurídico
  - 3.5.1. Derecho civil
  - 3.5.2. Derecho penal
- 4. UNA EUROPA QUE PROTÉGÉ
  - 4.1. Estrategia de seguridad interior
  - 4.2. Modernización de los instrumentos de trabajo
    - 4.2.1. Forjar una cultura común
    - 4.2.2. Gestionar el flujo de información
    - 4.2.3. Movilizar las herramientas tecnológicas necesarias
  - 4.3. Políticas eficaces
    - 4.3.1. Reforzar la eficacia de la cooperación policial europea
    - 4.3.2. Reforzar la eficacia de la prevención de la delincuencia
    - 4.3.3. Estadísticas
  - 4.4. Protección contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada
    - 4.4.1. Lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada
    - 4.4.2. Trata de seres humanos
    - 4.4.3. Explotación sexual de menores y pornografía infantil
    - 4.4.4. Delincuencia cibernética
    - 4.4.5. Delincuencia económica y corrupción
    - 4.4.6. Drogas
  - 4.5. Terrorismo
  - 4.6. Una gestión de catástrofes completa y eficaz por parte de la Unión: reforzar las capacidades de la Unión en materia de prevención, preparación y respuesta frente a todo tipo de catástrofes
- 5. ACCESO A EUROPA EN UN MUNDO GLOBALIZADO
  - 5.1. Gestión integrada de las fronteras exteriores
  - 5.2. Política de visados
- 6. UNA EUROPA DE RESPONSABILIDAD, SOLIDARIDAD Y COLABORACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE MIGRACIÓN Y ASILO
  - 6.1. Una política de migración dinámica y global
    - 6.1.1. Consolidación, desarrollo y aplicación del Enfoque Global de la Migración
    - 6.1.2. Migración y desarrollo
    - 6.1.3. Una política concertada adaptada a las necesidades del mercado laboral nacional
    - 6.1.4. Políticas anticipatorias respecto de los migrantes y sus derechos
    - 6.1.5. Integración
    - 6.1.6. Unas políticas eficaces para luchar contra la inmigración ilegal
    - 6.1.7. Menores no acompañados
  - 6.2. Asilo: un espacio común y solidario de protección
    - 6.2.1. Un espacio común de protección
    - 6.2.2. La división de las responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros

### 6.2.3. La dimensión exterior del asilo

## 7. EUROPA EN UN MUNDO GLOBALIZADO — LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

### 7.1. Refuerzo de la dimensión exterior

### 7.2. Derechos humanos

### 7.3. Continuidad de las prioridades temáticas con los nuevos instrumentos

### 7.4. Acuerdos con terceros países

### 7.5. Prioridades geográficas y organizaciones internacionales

### 7.6. Organizaciones internacionales y promoción de normas europeas e internacionales

## LISTA DE ABREVIATURAS

### 1. HACIA UNA EUROPA DE LOS CIUDADANOS EN UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El Consejo Europeo insiste en la prioridad que concede al desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en respuesta a una preocupación central de los pueblos de los Estados reunidos en la Unión.

Basándose en los logros de los programas de Tampere y La Haya, hasta el momento se han realizado progresos significativos en este ámbito. En el espacio Schengen se han suprimido los controles de las fronteras interiores, y las fronteras exteriores de la Unión se gestionan ahora de manera más coherente. Con el desarrollo del Enfoque Global de la Migración, la dimensión exterior de la política de migración de la Unión se centra en el diálogo y las asociaciones con terceros países, sobre la base de intereses comunes. Se han adoptado medidas significativas para la creación de un sistema europeo de asilo. Organismos europeos como Europol, Eurojust, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Frontex han alcanzado la madurez operativa en sus respectivos ámbitos de actividad. La cooperación en materia civil está facilitando la vida diaria de los ciudadanos y la cooperación policial proporciona una mayor seguridad.

A pesar de estos y otros logros importantes en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, Europa aún debe hacer frente a otros retos. Estos deben afrontarse de forma global. Es necesario, pues, seguir esforzándose para mejorar la coherencia entre los diferentes ámbitos de acción. Además, debe intensificarse la cooperación con los países socios.

Por consiguiente, ha llegado el momento de que una nueva agenda permita a la Unión y a sus Estados miembros aprovechar los logros obtenidos y enfrentarse a los desafíos futuros. Con este fin, el Consejo Europeo ha adoptado este nuevo Programa plurianual que se conocerá como el Programa de Estocolmo, para el período 2010-2014.

El Consejo Europeo celebra que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa [1], el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales vayan a desempeñar un papel más importante. Los ciudadanos y las asociaciones representativas tendrán más posibilidades de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, de conformidad con el artículo 11 del TUE. Ello acentuará el carácter abierto y democrático de la Unión en beneficio de sus pueblos.

El Tratado facilita el proceso de alcanzar los objetivos que se resumen en el presente Programa, tanto para las instituciones de la Unión como para los Estados miembros. Queda confirmado el papel de la Comisión en la elaboración de las iniciativas, así como el derecho de un grupo de al menos siete Estados miembros de presentar propuestas legislativas. El proceso legislativo queda mejorado mediante el recurso, en la mayoría de los sectores, al procedimiento de codecisión, lo que otorga al Parlamento Europeo una intervención plena. Los Parlamentos nacionales desempeñarán un papel cada vez más importante en el proceso legislativo. Al reforzar también las funciones del Tribunal de Justicia, el Tratado mejorará la capacidad de Europa para ejecutar íntegramente la política adoptada en este ámbito y garantizará la coherencia de la interpretación.

Las instituciones de la Unión deben aprovechar todas las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa de reforzar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en beneficio de los ciudadanos de la Unión.

El presente programa define las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia de conformidad con el artículo 68 del TFUE.

### 1.1. Prioridades políticas

El Consejo Europeo considera que la prioridad para los próximos años será centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. El reto será asegurar el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales y la integridad de la persona garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa. Es de vital importancia que las medidas policiales, por una parte, y las medidas destinadas a salvaguardar los derechos individuales, el Estado de Derecho y las normas de protección internacionales, por otra, vayan unidas en la misma dirección y se refuercen mutuamente.

Toda acción futura se centrará en el ciudadano de la Unión y en aquellas otras personas frente a quienes la Unión tiene una responsabilidad. En los próximos años, la Unión debería obrar teniendo presentes las siguientes prioridades:

**Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales :** La ciudadanía europea debe llegar a ser una realidad tangible. El espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos y libertades fundamentales. La ampliación del espacio Schengen debe proseguir. El respeto de la persona y de la dignidad humana, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, constituyen un valor esencial. Se deberá, por ejemplo, preservar el ejercicio de estos derechos y libertades, en particular la esfera privada del ciudadano, más allá de las fronteras nacionales, en especial por lo que respecta a la protección de datos de carácter personal. Deben tenerse en cuenta las necesidades particulares de las personas vulnerables, y los ciudadanos de la Unión y otras personas deberán poder ejercer plenamente sus derechos específicos dentro de la Unión, e incluso, cuando corresponda, fuera de la Unión.

**Una Europa de la ley y la justicia :** El logro de una zona europea de la justicia debe consolidarse para superar la fragmentación actual. Debería darse prioridad a los mecanismos destinados a facilitar el acceso a la justicia, de modo que las personas puedan hacer valer sus derechos en toda la Unión. Es necesario también mejorar la formación y la cooperación entre los profesionales del Derecho y movilizar recursos para poner fin a los obstáculos al reconocimiento de las decisiones judiciales en otros Estados miembros.

**Una Europa que protégé :** Debería elaborarse una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión y así proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos de la Unión y hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal, con objeto de hacer a Europa más segura. Asimismo, la Unión debe basar su trabajo en la solidaridad entre los Estados miembros y aplicar íntegramente el artículo 222 del TFUE.

**Acceso a Europa en un mundo globalizado :** El acceso a Europa de los empresarios, los turistas, los estudiantes, los científicos, los trabajadores, las personas que necesitan protección internacional, y las demás que tengan interés legítimo en acceder al territorio de la Unión debe hacerse más efectivo y eficaz. A la vez, la Unión y sus Estados miembros tienen que garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Para estos fines debe concebirse una gestión integrada de las fronteras y una política de visados.

**Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo :** Un objetivo político clave para la Unión sigue siendo el desarrollo de una política de migración de la Unión previsora y global, basada en la solidaridad y la responsabilidad. Debe acometerse la aplicación efectiva de todos los instrumentos jurídicos correspondientes, y deben emplearse al máximo las agencias y oficinas correspondientes que actúan en este ámbito. La migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo proporciona una base clara para la evolución futura en este ámbito. Europa necesitará una política flexible que responda a las prioridades y necesidades de los Estados miembros y permita a los inmigrantes desarrollar plenamente su potencial. El objetivo sigue siendo el establecimiento de un sistema común de asilo en 2012 y las personas que necesiten protección internacional deben tener acceso garantizado a procedimientos de asilo seguros y eficaces desde el punto de vista jurídico. Además, para mantener unos sistemas creíbles y duraderos de inmigración y asilo en la Unión, es necesario impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal, pues la Unión soporta una presión cada vez mayor de los flujos de inmigración ilegal, en particular los Estados miembros de sus fronteras exteriores, incluidas sus fronteras meridionales, según las conclusiones del Consejo Europeo

de octubre de 2009.

El papel de Europa en un mundo globalizado. La dimensión exterior : La importancia de la dimensión exterior de la política de la Unión en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia pone de relieve la necesidad de una mayor integración de estas políticas en las políticas generales de la Unión. Esta dimensión exterior es fundamental para hacer frente a los desafíos más importantes que tenemos ante nosotros y para dar a los ciudadanos de la Unión más posibilidades de trabajar y hacer negocios con los países de todo el mundo. Esta dimensión exterior es crucial para la aplicación acertada de los objetivos del presente Programa y debería, en particular, ser tenida en cuenta en todos los demás aspectos de la política exterior de la Unión y ser totalmente coherente con los mismos.

## 1.2. Los instrumentos

La aplicación del próximo Programa plurianual requiere, para culminarse con éxito, los siguientes instrumentos.

### 1.2.1. Confianza mutua

La confianza mutua entre autoridades y servicios de los diversos Estados miembros y los responsables de la toma de decisiones es la base para una cooperación eficaz en este ámbito. Asegurar la confianza y encontrar nuevas maneras para aumentarla y para desarrollar la comprensión mutua entre los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros será por lo tanto uno de los principales retos para el futuro.

### 1.2.2. Aplicación

Es necesario prestar una atención creciente en los próximos años a la aplicación, ejecución y evaluación completas y efectivas de los instrumentos existentes. Debería garantizarse la transposición jurídica utilizando en la mayor medida posible, cuando sea necesario, los instrumentos institucionales existentes.

Además, en el futuro deben reducirse los plazos para responder a las necesidades de los ciudadanos y las empresas. La Unión debe centrarse en la determinación de las necesidades de los ciudadanos y los profesionales y en las respuestas adecuadas. Para el desarrollo de la acción a escala de la Unión debería aprovecharse la pericia de los Estados miembros y estudiarse una serie de medidas, incluidas soluciones de carácter no legislativo como los manuales convenidos, la puesta en común de la mejores prácticas (entre otras, un óptimo aprovechamiento de la Red Judicial Europea) y los proyectos regionales que tratan esas necesidades, en particular cuando puedan dar lugar a una respuesta rápida.

### 1.2.3. Legislación

En general, las nuevas iniciativas legislativas, vengan de la Comisión o de los Estados miembros cuando así lo dispone el Tratado [2], solo deberían presentarse tras la comprobación del respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, una minuciosa preparación, que incluya evaluaciones previas de impacto, que implique también la definición las necesidades y descripción de las consecuencias financieras, y que recurra a la pericia de los Estados miembros. Es fundamental evaluar las consecuencias de las nuevas iniciativas legislativas para las cuatro libertades del Tratado y garantizar que dichas iniciativas sean totalmente compatibles con los principios del mercado interior.

El Consejo Europeo considera que el desarrollo de la legislación en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia es impresionante, pero presenta fallos de superposición y cierta falta de coherencia. Además, podría mejorarse la calidad de la legislación, incluido el lenguaje utilizado en algunos de los actos jurídicos.

Debería plantearse un estudio horizontal de los instrumentos adoptados, en su caso, para mejorar la coherencia y la consolidación de la legislación. La coherencia jurídica y la facilidad de acceso son especialmente importantes. Los principios de mejora de la legislación y los principios legislativos deberían consolidarse en todo el procedimiento de toma de decisiones. El Acuerdo interinstitucional "Legislar mejor" entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión [3] debería aplicarse íntegramente. Todas las instituciones de la Unión deberían hacer un esfuerzo en todas las etapas del procedimiento interinstitucional para elaborar la legislación de la Unión en un lenguaje claro y comprensible.

### 1.2.4. Aumento de la coherencia

El Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a aumentar la coordinación interna para lograr una mayor coherencia entre los elementos externo e interno del trabajo en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. La misma necesidad de coherencia y mejora de la coordinación existe para las agencias de la Unión [Europol, Eurojust, Frontex, la Escuela

Europea de Policía (CEPOL), el Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías (OEDT), la futura Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea]. El Consejo debe ejercer una mayor supervisión política de las agencias, por ejemplo, mediante la redacción de conclusiones sobre los informes anuales. Por lo que respecta a la supervisión de algunas agencias por el Parlamento Europeo se aplican unas normas especiales.

#### 1.2.5. Evaluación

El Tratado de Lisboa establece que pueden adoptarse medidas para que los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, emprendan una evaluación objetiva e imparcial de la ejecución de las políticas en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, en especial para promover la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo. El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales deberán ser informados del contenido y de los resultados de las evaluaciones. El Consejo Europeo considera que estos mecanismos de evaluación deberían evitar las duplicaciones y abarcar, a la larga, todas las políticas de dicho ámbito. Debería existir también un sistema eficaz de seguimiento de esas evaluaciones.

Tiene que haber una evaluación de la eficacia de los instrumentos jurídicos adoptados a escala de la Unión. La evaluación también resulta necesaria para determinar si existe algún obstáculo para el buen funcionamiento del espacio judicial europeo. Debe centrarse en los problemas particulares, facilitando con ello la aplicación íntegra del principio de reconocimiento mutuo. Debe proseguirse la cooperación judicial en materia penal, como primera política de evaluación. No obstante, tendrán que seguir otras políticas, como el respeto de los procedimientos de asilo en la legislación correspondiente. Los procedimientos de evaluación deben adaptarse a la política de que se trate, cuando sea necesario.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- presentar una o varias propuestas en virtud del artículo 70 del TFUE, relativas a la evaluación de las políticas de la Unión a que se refiere el título V del TFUE. Estas propuestas deberían incluir, en su caso, un mecanismo de evaluación basado en el conocido sistema de evaluación por homólogos. La evaluación debería llevarse a cabo periódicamente, incluir un sistema de seguimiento eficaz, y facilitar la comprensión de los sistemas nacionales para determinar las prácticas idóneas y los obstáculos a la cooperación. Los profesionales deberían poder contribuir a las evaluaciones. El Consejo debería tener, en principio, una función directiva en el proceso de evaluación y, en particular, en su seguimiento.

Debería evitarse toda duplicación otros mecanismos de evaluación, pero deben procurarse sinergias y cooperación, en particular, con el trabajo del Consejo de Europa. La Unión debería participar activamente en el trabajo de los organismos de supervisión del Consejo de Europa y contribuir a dicho trabajo.

#### 1.2.6. Formación

Para estimular una auténtica cultura judicial y policial europea, es fundamental reforzar la formación en las cuestiones relacionadas con la Unión y hacerla sistemáticamente accesible a todas las profesiones que intervienen en la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia. Ello afectará a los jueces, los fiscales, los funcionarios judiciales, los agentes de policía y de aduanas y los guardias fronterizos.

Debería perseguirse el objetivo de ofrecer programas de formación europeos sistemáticos a todas las personas implicadas. La Unión y sus Estados miembros deberían aspirar a que, en 2015, un número importante de profesionales haya tomado parte en un programa de formación europeo o en un programa de intercambio con otro Estado miembro, que podría formar parte de los programas de formación que ya están vigentes. Con este fin debe recurrirse, en particular, a las instituciones de formación existentes.

Los Estados miembros tienen la responsabilidad principal a este respecto, pero la Unión debe respaldar estos esfuerzos, así como prestar apoyo financiero y asimismo poder disponer de sus propios mecanismos para complementar los esfuerzos nacionales. El Consejo Europeo considera que la Unión y los aspectos internacionales de la cooperación deben formar parte de los planes de estudios nacionales. Para la formación de los jueces, los fiscales y los funcionarios judiciales, es importante preservar la independencia judicial, y a la vez, debe ponerse énfasis en la dimensión europea para los profesionales que recurren con frecuencia a los instrumentos europeos. CEPOL y Frontex deben desempeñar un papel fundamental en la formación de funcionarios de policía y guardias de fronteras, con el fin de dar a la formación una dimensión europea. La formación de los guardias de fronteras y funcionarios de aduanas es de particular importancia con miras a favorecer una visión común de la gestión integrada

de las fronteras. Podrían buscarse soluciones en el ámbito europeo, con el fin de reforzar los programas de formación europeos. También deben desarrollarse los programas de aprendizaje en línea y los materiales de formación comunes para formar a los profesionales en los mecanismos europeos.

El Consejo Europeo insta a la Comisión a:

- proponer un plan de acción para que el nivel de los programas de formación y de intercambio europeos aumente considerablemente y de manera sistemática en la Unión. El plan debería proponer el modo de garantizar que a un tercio de todos los policías que intervienen en la cooperación policial europea y a la mitad de los jueces, fiscales y funcionarios judiciales que intervienen en la cooperación judicial europea, así como a la mitad de los demás profesionales que intervienen en la cooperación europea, se les puedan ofrecer programas de formación europeos,
- estudiar qué podría definirse como programa de formación europeo y proponer, en el plan de acción, el modo de desarrollar esta idea para darle dimensión europea,
- crear programas específicos de intercambio del estilo del "Erasmus", en los que podrían participar Estados no pertenecientes a la Unión y en especial los países candidatos y los países con los cuales la Unión ha celebrado acuerdos de colaboración y cooperación,
- asegurarse de que la participación en cursos, ejercicios y programas conjuntos de intercambio se decida sobre la base de los cometidos y no dependa de los criterios particulares de un sector.

#### 1.2.7. Comunicación

En general los logros en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia son de gran importancia para los ciudadanos, las empresas y los profesionales. El Consejo Europeo invita por lo tanto a todas las instituciones de la Unión, y en especial a la Comisión así como a los Estados miembros, a que examinen las formas de comunicar mejor a los ciudadanos y a los profesionales los resultados concretos de la política en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. Se pide a la Comisión que conciba una estrategia sobre el mejor modo de explicar a los ciudadanos de qué modo pueden beneficiarse de los nuevos instrumentos y marcos jurídicos, por ejemplo mediante el recurso a la justicia en red y al portal europeo de Justicia.

#### 1.2.8. Diálogo con la sociedad civil

El Consejo Europeo insta a las instituciones de la Unión, en el marco de sus respectivas competencias, a entablar un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. La Comisión debería establecer mecanismos específicos, como el Foro Europeo de Justicia, para reforzar el diálogo en aquellos ámbitos en los que estos mecanismos son los adecuados.

#### 1.2.9. Financiación

El Consejo Europeo subraya que el Programa de Estocolmo debe financiarse dentro de las rúbricas y los límites máximos del marco financiero actual. Muchas de las medidas y de las acciones del Programa pueden ejecutarse haciendo un uso más eficaz de los instrumentos y fondos existentes.

El Consejo Europeo observa que las perspectivas financieras actuales expiran a finales de 2013, y subraya su intención de reflejar los objetivos del Programa de Estocolmo. Este Programa no prejuzga sin embargo las negociaciones para la próxima perspectiva financiera.

El Consejo Europeo considera además que los procedimientos para la aplicación a los programas de financiación, sin dejar de tener en cuenta la experiencia de los Estados miembros, deberían ser transparentes, flexibles y coherentes, deben ser racionalizados y debe facilitarse su acceso para las administraciones, los socios establecidos y los profesionales, mediante la difusión activa de unas directrices claras, un mecanismo de identificación de los socios y programación precisa. El Consejo Europeo pide a la Comisión que examine los medios apropiados para alcanzar este objetivo.

Dentro de las próximas perspectivas financieras, debería estudiarse la mejor manera de diseñar los instrumentos financieros a fin de garantizar un apoyo adecuado a proyectos operativos desarrollados fuera de la Unión que mejoren la seguridad de la Unión, en particular en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Deberían estudiarse con detenimiento los modos y medios de acelerar la reacción de la Unión a los acontecimientos urgentes en este ámbito, en cuanto a asistencia financiera, y a los modos de facilitar asistencia técnica a la aplicación mundial de los convenios internacionales, como los relativos al terrorismo.

#### 1.2.10. Plan de acción

A la luz del Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar rápidamente en el primer semestre de 2010 un plan de acción, que deberá adoptar el Consejo. Este plan de acción traducirá los objetivos y las prioridades del Programa de Estocolmo en acciones concretas, con un calendario claro para su adopción y aplicación. Este deberá incluir una propuesta de calendario para la transformación de instrumentos con un nuevo fundamento jurídico.

#### 1.2.11. Revisión del Programa de Estocolmo

El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar antes de junio de 2012 una revisión intermedia de la ejecución del Programa de Estocolmo. Los programas del trío presidencial y los programas legislativos de la Comisión deberían hacerse públicos lo antes posible para permitir a los Parlamentos nacionales tener una visión anticipada de las propuestas.

### 2. PROMOVER LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS: UNA EUROPA DE LOS DERECHOS

#### 2.1. Una Europa basada en los derechos fundamentales

La Unión está basada en valores comunes y en el respeto de los derechos fundamentales. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la rápida adhesión de la Unión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es de importancia crucial. Ello reforzará la obligación que incumbe a la Unión, incluidas sus instituciones, de asegurarse de que en todos sus sectores de actividad se promuevan de forma activa los derechos y las libertades fundamentales. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrá seguir desarrollándose en sintonía, reforzando la creación de un sistema europeo uniforme de derechos humanos y fundamentales, basado en el Convenio Europeo y en los establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Consejo Europeo invita:

- a la Comisión a que presente urgentemente una propuesta sobre la adhesión de la Unión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales,
- a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, a asegurarse de que las iniciativas legales sean compatibles con los derechos y las libertades fundamentales en todo el proceso legislativo, reforzando la aplicación de la metodología para una supervisión sistemática y rigurosa del cumplimiento del citado Convenio y de los derechos y libertades establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales.

El Consejo Europeo invita a las instituciones de la Unión a:

- aprovechar plenamente la pericia de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y consultar, en su caso, a la Agencia, con arreglo a su mandato, en lo relativo al desarrollo de políticas y disposiciones normativas que tengan repercusiones en los derechos fundamentales, así como utilizarla para la comunicación a los ciudadanos de cuestiones relativas a los derechos humanos que afecten a su vida cotidiana,
- proseguir los esfuerzos de la Unión para conseguir la abolición de la pena de muerte, la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes,
- seguir apoyando y promoviendo la actividad de la Unión y de los Estados miembros contra la impunidad y luchando contra los delitos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra en este contexto, promover la cooperación entre los Estados miembros, los terceros países y los tribunales internacionales en este ámbito, y en particular la Corte Penal Internacional (CPI), y desarrollar el intercambio de información judicial y de las mejores prácticas en relación con el enjuiciamiento, por medio de la red europea de puntos de contacto, de los reos de crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

La Unión es un espacio de valores compartidos, valores que son incompatibles con los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra, entre ellos los cometidos por los regímenes totalitarios. Cada Estado miembro tiene su propio punto de vista sobre esta cuestión pero, en aras de la reconciliación, la memoria de estos crímenes debe ser colectiva, compartida y promovida, siempre que sea posible, por todos nosotros. La Unión debe desempeñar el papel de propiciador.

El Consejo Europeo invita a la Comisión:

- a estudiar si es necesario formular nuevas propuestas relativas a la expresión pública de la

aprobación, negación o trivialización grosera, de los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra cometidos contra un grupo de personas definido por referencia a criterios que no sean la raza, el color, la religión, ascendencia u origen nacional o étnico, como la posición social o las ideas políticas, y a informar de ello al Consejo en 2010.

## 2.2. Pleno ejercicio del derecho a la libre circulación

El derecho a la libre circulación de los ciudadanos y sus familiares en la Unión es uno de los principios fundamentales en los que se basa la Unión y de la ciudadanía europea. Los ciudadanos de la Unión tiene derecho a desplazarse y a residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en su Estado miembro de residencia, derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de otros Estados miembros, etc. En el ejercicio de estos derechos se garantiza a los ciudadanos la igualdad de trato a los nacionales en las condiciones establecidas por el Derecho de la Unión. La aplicación efectiva de la legislación de la Unión en la materia es, por lo tanto, prioritaria.

Como ha observado el Parlamento Europeo, la cooperación de Schengen, que ha suprimido los controles en fronteras en gran parte de la Unión, es un logro fundamental del espacio de libertad, seguridad y justicia. El Consejo Europeo recuerda su adhesión a la idea de seguir ampliando el espacio Schengen. Siempre que se hayan cumplido todos los requisitos para aplicar el acervo de Schengen, el Consejo Europeo insta al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión a adoptar todas las medidas necesarias para permitir la abolición de los controles en las fronteras interiores a los Estados miembros restantes que hayan declarado su disposición a adherirse al espacio Schengen sin demora.

Es necesario asistir a los ciudadanos de la Unión cuando se enfrentan a las gestiones administrativas o jurídicas con motivo del ejercicio del derecho a la libre circulación. En el marco del Tratado, deben retirarse los obstáculos que limitan el ejercicio de este derecho en la vida cotidiana.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- supervisar la ejecución y la aplicación de estas normas para garantizar el derecho a la libre circulación.

La obtención del derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión para los ciudadanos y sus familiares es una ventaja inherente al ejercicio del derecho de libre circulación. No obstante, el objetivo de dicho derecho es evitar la elusión de las normas de inmigración. La libertad de circulación no solo otorga derechos, sino también impone obligaciones a quienes se benefician de ella; es preciso evitar los abusos y los fraudes. Los Estados miembros deben salvaguardar y proteger más el derecho de libre circulación, colaborando entre sí y con la Comisión para luchar contra los actos delictivos con medidas enérgicas y proporcionadas, dentro del respeto del Derecho aplicable.

Por ello, el Consejo Europeo invita además a la Comisión a:

- observar la ejecución y aplicación de estas normas para evitar los abusos y los fraudes,
- estudiar los mejores modos de intercambiar información, entre otras cosas, sobre los permisos de residencia y la documentación y la manera de ayudar a las autoridades de los Estados miembros a hacer frente de manera efectiva al abuso de este derecho fundamental.

Con este objetivo en mente, los Estados miembros deberían también supervisar de cerca la aplicación íntegra y correcta del acervo vigente y hacer frente a los posibles abusos y fraudes respecto del derecho de libre circulación de personas e intercambiar información y estadísticas sobre estos abusos y fraudes. Si se detectan tendencias sistemáticas al abuso y al fraude del derecho de libre circulación, los Estados miembros deberán informar de ellas a la Comisión, que sugerirá al Consejo modos de tratarlas por los medios más apropiados.

## 2.3. Convivir en un espacio que respete la diversidad y proteja a los más vulnerables

Puesto que la diversidad enriquece a la Unión, esta y sus Estados miembros deben proporcionar un entorno seguro donde se respeten las diferencias y se proteja a los más vulnerables. Las medidas para hacer frente a la discriminación, el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la homofobia deben aplicarse firmemente.

### 2.3.1. Racismo y xenofobia

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- informar durante el período del Programa de Estocolmo, y a más tardar el 28 de noviembre de 2013, sobre la incorporación al Derecho interno de la Decisión marco 2008/913/JAI del

Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, y, en su caso, a formular propuestas para su modificación,

- aprovechar plenamente los instrumentos existentes, en particular los programas de financiación para luchar contra el racismo y la xenofobia.

Los Estados miembros deberían aplicar la citada Decisión marco cuanto antes, y a más tardar el 28 de noviembre de 2010.

### 2.3.2. Derechos del niño

Los derechos del niño, en concreto el principio de que el mayor interés del niño es el derecho del niño a la vida, la supervivencia y el desarrollo, la no discriminación y el respeto por el derecho de los niños a expresar sus opiniones y a ser genuinamente escuchados en todos los asuntos que les afecten según su edad y nivel de desarrollo, según se establece en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, afectan a todas las políticas de la Unión. Deben tenerse en cuenta de forma sistemática y estratégica, con objeto de llegar a un planteamiento integrado. La comunicación de la Comisión de 2006 titulada "Hacia una estrategia de la UE sobre los derechos del niño" refleja consideraciones importantes a este respecto. Debería elaborarse una estrategia ambiciosa de la Unión sobre los derechos del niño.

El Consejo Europeo insta a la Comisión a:

- describir medidas, a las que la Unión pueda aportar valor añadido, para proteger y promover los derechos del niño. Habría que prestar especial atención a los niños en situaciones particularmente vulnerables, en particular a los niños que son víctimas de la explotación sexual y del maltrato, así como a los niños que son víctimas de la trata y a los menores no acompañados en el contexto de la política de inmigración de la Unión.

Por lo que respecta al secuestro interparental, además de aplicar efectivamente los instrumentos jurídicos en vigor en este ámbito, debería estudiarse la posibilidad de recurrir a la mediación familiar en el nivel internacional, sin dejar de tener en cuenta las buenas prácticas de los Estados miembros. La Unión debería seguir desarrollando mecanismos de alerta relativos al secuestro criminal de niños, fomentando la cooperación entre las autoridades nacionales y la compatibilidad de los sistemas.

### 2.3.3. Grupos vulnerables

Todas las formas de discriminación son inaceptables. La Unión y los Estados miembros deben hacer un esfuerzo concertado para integrar plenamente en la sociedad a los grupos vulnerables, en especial a la comunidad gitana, promoviendo su inclusión en el sistema de educación y en el mercado laboral y adoptando medidas para prevenir la violencia en contra de ellos. Con este fin, los Estados miembros deberían asegurarse de que se aplique correctamente la legislación existente para abordar la posibilidad de discriminaciones. La Unión brindará apoyo práctico y promoverá las mejores prácticas para ayudar a los Estados miembros a lograr lo anterior. La sociedad civil tendrá que desempeñar un papel especial.

Los grupos vulnerables en situaciones particularmente expuestas, como las mujeres que son víctimas de la violencia o de la mutilación genital o las personas que sufren daños en un Estado miembro del cual no sean nacionales o residentes, necesitan también mayor protección, incluida la protección jurídica. Se les proporcionará una ayuda financiera apropiada a través de los programas de financiación disponibles.

Debería evaluarse la necesidad de nuevas propuestas en relación con los adultos vulnerables teniendo cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Convenio de La Haya de 2000 sobre la protección internacional de los adultos por aquellos Estados miembros que son parte o lo serán en el futuro. Se anima a los Estados miembros a adherirse al Convenio cuanto antes.

### 2.3.4. Víctimas de delitos, incluidos los de terrorismo

Las personas más vulnerables o que se encuentran en situaciones particularmente expuestas, como aquellas sujetas a una violencia repetida en las relaciones personales, las víctimas de violencia de género o las víctimas de otros tipos de delitos en un Estado miembro del cual no son nacionales o residentes, necesitan un apoyo especial y protección jurídica. Las víctimas del terrorismo necesitan también atención, apoyo y reconocimiento social particulares. Es necesario un planteamiento integrado y coordinado, en consonancia con lo indicado en las conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de la Unión Europea para garantizar el ejercicio de los derechos y un mayor apoyo a las personas víctimas de un delito.

El Consejo Europeo insta a la Comisión y a los Estados miembros a:

- examinar los modos de mejorar la legislación y las medidas prácticas de apoyo a la protección de las víctimas, y de mejorar la aplicación de los instrumentos existentes,
- dar mejor apoyo a las víctimas por otros medios, acaso mediante las redes europeas existentes que dan apoyo práctico, y a presentar propuestas en este sentido,
- estudiar la posibilidad de crear un único instrumento jurídico global sobre la protección de las víctimas, fundiendo la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos y la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, sobre la base de una evaluación de estos dos instrumentos.

Debería hacerse un uso cada vez mayor de los programas de financiación de conformidad con los marcos jurídicos respectivos.

#### 2.4. Derechos de las personas en los procesos penales

La protección de los derechos de los sospechosos y acusados en los procesos penales es un valor fundamental de la Unión, imprescindible para mantener la confianza mutua entre los Estados miembros y la confianza del ciudadano en la Unión. El Consejo Europeo acoge por lo tanto con satisfacción la adopción por el Consejo del Plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados en los procesos penales que, cuando se aplique plenamente, reforzará los derechos de las personas en los procesos penales. Este Plan de trabajo formará parte en adelante del Programa de Estocolmo.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- presentar las propuestas previstas en el Plan de trabajo para su rápida aplicación, en las condiciones establecidas en el mismo,
- examinar nuevos elementos de los derechos procesales mínimos para los sospechosos y acusados, y estudiar si es preciso abordar otras cuestiones, por ejemplo en lo que se refiere a la presunción de inocencia, para fomentar una mejor cooperación en este ámbito.

#### 2.5. Proteger los derechos del ciudadano en la sociedad de la información

Cuando se trata de evaluar la intimidad del individuo en el espacio de libertad, seguridad y justicia, prevalece el derecho a la libertad. El derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos están inscritos en la Carta de los Derechos Fundamentales. Por lo tanto, la Unión debe responder al reto planteado por el intercambio creciente de datos personales y la necesidad de garantizar la protección de la vida privada. La Unión debe asegurar una estrategia global para proteger los datos dentro de la Unión y en sus relaciones con otros países. En esas circunstancias, debe fomentar la aplicación de los principios establecidos en los instrumentos correspondientes de la Unión relativos a la protección de los datos y en el Convenio del Consejo de Europa de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, así como promover la adhesión a dicho Convenio. También debe prever y regular las circunstancias en que se justifica la interferencia de los poderes públicos con el ejercicio de estos derechos, así como aplicar los principios de la protección de los datos en el ámbito privado.

La Unión debe hacer frente a la necesidad creciente de intercambio de datos personales sin dejar de garantizar el máximo respeto por la protección de la vida privada. El Consejo Europeo está convencido de que los avances tecnológicos no solo suponen un nuevo reto para la protección de los datos personales, sino que ofrecen también nuevas posibilidades para proteger mejor estos datos.

Principios básicos como la limitación en función del objetivo, la proporcionalidad, la legitimidad del tratamiento de datos, los límites del período de almacenamiento, la seguridad y la confidencialidad, así como el respeto a los derechos individuales, el control por unas autoridades de supervisión nacionales independientes y el acceso a recurso judicial efectivo deben quedar garantizados, y debe establecerse un sistema general de protección. Estos asuntos se tratan también en el contexto de la Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE a que se refiere el capítulo 4.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- evaluar el funcionamiento de los distintos instrumentos sobre protección de datos y presentar, en caso necesario, otras iniciativas legislativas y no legislativas para mantener la aplicación efectiva de los principios mencionados,

- proponer una Recomendación para la negociación de acuerdos en materia de protección y, en caso necesario, de puesta en común de datos con fines de represión de delitos con los Estados Unidos de América, que desarrolle el trabajo ya realizado en el Grupo de Contacto de Alto Nivel entre la UE y Estados Unidos sobre el intercambio de información y la protección de la vida privada y los datos personales,
- estudiar los elementos centrales de unos acuerdos de protección de datos con terceros países con fines de represión del delito, que pueden incluir, en caso necesario, los datos en manos privadas, partiendo de un nivel elevado de protección de los datos,
- mejorar el cumplimiento de los principios de protección de datos mediante el desarrollo de nuevas tecnologías apropiadas, mejorando la cooperación entre los sectores público y privado, en particular en el ámbito de la investigación,
- estudiar la introducción de un sistema europeo de certificación para tecnologías, productos y servicios "respetuosos de la intimidad",
- realizar campañas de información, en particular para sensibilizar al público.

Desde un punto de vista más amplio, la Unión debe ser un motor para el desarrollo y la promoción de normas internacionales de protección de los datos personales, basadas en los correspondientes instrumentos de la Unión sobre protección de los datos y en el convenio del Consejo de Europa de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, y para la celebración de los instrumentos bilaterales o multilaterales adecuados.

#### 2.6. Participación en la vida democrática de la Unión

El Consejo Europeo recuerda que la transparencia de las decisiones, el acceso a los documentos y la buena administración contribuyen a la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión. Además, el derecho de iniciativa de los ciudadanos de la Unión introducido por el artículo 11 del TUE establecerá un nuevo mecanismo de participación ciudadana. Este mecanismo debe crearse rápidamente.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- examinar la mejor manera de garantizar la transparencia de la toma de decisiones, el acceso a los documentos y la buena administración de justicia a la luz de las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa, y a formular las oportunas propuestas con tal fin.

Con vistas a las elecciones europeas de 2014, debería estudiarse detenidamente cómo animar a los ciudadanos a acudir a las urnas. La participación electoral ha disminuido un 20 % desde 1979, mientras las competencias del Parlamento Europeo como colegislador han aumentado considerablemente. Deberían estudiarse medidas tales como facilitar la inscripción en el censo electoral.

El Consejo Europeo invita además a la Comisión a que, antes de diciembre de 2012,

- informe al Consejo Europeo sobre las prácticas y tradiciones nacionales relativas a las elecciones al Parlamento Europeo, y proponga, sobre la base de dicho informe, el modo de llegar a un día común de elecciones para los comicios al Parlamento Europeo. A la luz de dicho informe, el Consejo Europeo estudiará la manera de hacer avanzar con respecto a esta cuestión.

#### 2.7. Derecho a la protección en Estados no miembros

Un ciudadano de la Unión que viaja a un tercer país o reside en él y en el que su Estado miembro no está representado tiene derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado miembro. Este derecho, consagrado en los Tratados, no está suficientemente dado a conocer, y es necesario seguir esforzándose para garantizar su plena aplicación. Podrían realizarse campañas de comunicación específicas sobre este derecho.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- estudiar las medidas oportunas para establecer la coordinación y la cooperación necesarias a efectos de facilitar la protección consultando de conformidad con el artículo 23 del TFUE.

### 3. FACILITAR LA VIDA A LAS PERSONAS: UNA EUROPA DE LA LEY Y LA JUSTICIA

El Consejo Europeo, en su sesión de Tampere (1999), declaró que un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitaría la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales, y que el principio del reconocimiento mutuo debe ser la piedra angular

de la cooperación judicial en materia civil y penal. Este principio queda ahora inscrito en el Tratado.

En el Programa de La Haya, adoptado en 2004, el Consejo Europeo observó que para que el principio de reconocimiento mutuo sea efectivo es necesario consolidar la confianza mutua desarrollando progresivamente una cultura judicial europea basada en la diversidad de los ordenamientos jurídicos y la unidad de la legislación europea. Los sistemas judiciales de los Estados miembros deberían poder converger de forma coherente y eficaz de conformidad con sus tradiciones jurídicas nacionales.

La Unión debería seguir aumentando la confianza mutua en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros estableciendo derechos mínimos en caso necesario para el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo, y estableciendo unas normas mínimas relativas a la definición de delito penal y de sanción penal, según lo definido en el Tratado. El espacio judicial europeo debe permitir, además, a los ciudadanos ejercer sus derechos en cualquier lugar de la Unión sensibilizándolos respecto a sus derechos y facilitando su acceso a la justicia.

A este respecto, el Consejo Europeo insiste en la importancia horizontal de la justicia en red, que no se limita a ámbitos particulares del Derecho. Debería quedar integrada en todos los ámbitos del Derecho civil, penal y administrativo, para garantizar un mejor acceso a la justicia y mejorar la cooperación entre las autoridades administrativas y judiciales.

### 3.1. Fomentar la aplicación del reconocimiento mutuo

El Consejo Europeo observa con satisfacción que se ha avanzado de forma considerable para aplicar los dos programas sobre el reconocimiento mutuo adoptados por el Consejo en 2000 y subraya que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para incorporar a su Derecho nacional las normas aprobadas a escala europea. En este contexto, el Consejo Europeo insiste en la necesidad de evaluar la ejecución de estas medidas y proseguir el trabajo sobre el reconocimiento mutuo.

#### 3.1.1. Derecho penal

Frente a la delincuencia transfronteriza, deberían redoblarse los esfuerzos para aumentar la eficacia de la cooperación judicial. Los instrumentos adoptados deben ser más fáciles de utilizar y centrarse en los problemas que surgen constantemente en la cooperación transfronteriza, como cuestiones relativas a los plazos y las condiciones lingüísticas o el principio de proporcionalidad. Para mejorar la cooperación basada en el reconocimiento mutuo, también hay que resolver algunas cuestiones de principio. Por ejemplo, puede ser necesario un planteamiento horizontal relativo a ciertos problemas que aparecen repetidamente durante la negociación de los instrumentos. La aproximación, en caso necesario, del Derecho sustantivo y del Derecho procesal debería facilitar el reconocimiento mutuo.

El reconocimiento mutuo podría ampliarse a todos los tipos de sentencias y decisiones de carácter judicial, que pueden ser, según el ordenamiento jurídico, penales o administrativas.

Se puede ofrecer a las víctimas del delito o a los testigos que estén en peligro medidas especiales de protección que deberían ser efectivas en toda la Unión.

El Consejo Europeo considera que debe proseguirse la creación de un sistema general para obtener pruebas en los casos con dimensión transfronteriza, basado en el principio de reconocimiento mutuo. Los instrumentos existentes en este ámbito constituyen un sistema fragmentario. Es necesario un nuevo planteamiento, basado en el principio de reconocimiento mutuo, pero que tenga también en cuenta la flexibilidad del sistema tradicional de asistencia judicial. Este nuevo modelo podría tener un alcance más amplio y debería cubrir tantos tipos de pruebas como sea posible, teniendo en cuenta las medidas de que se trate.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- proponga, previa evaluación de impacto, un sistema general que sustituya a todos los instrumentos existentes en este ámbito, incluida la Decisión marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, que cubra, en la medida de lo posible, todos los tipos de pruebas y contenga plazos para su aplicación y limite en la medida de lo posible los argumentos para la denegación,
- estudie si hay otros medios para facilitar la admisión de pruebas en este ámbito,
- estudie si determinadas medidas de investigación podrían ser ejecutadas por la vía policial o por las autoridades judiciales del Estado miembro requirente/de emisión en conexión y de

acuerdo con las autoridades del Estado de ejecución, de conformidad con el artículo 89 TFUE y, según convenga, presente las propuestas necesarias,

- estudie si las autoridades de un Estado miembro podrían, y de qué manera, obtener información rápidamente de entidades privadas o públicas de otro Estado miembro sin recurrir a medidas coercitivas o recurriendo a las autoridades judiciales del otro Estado miembro,
- estudie los resultados de la evaluación de la orden de detención europea y, en su caso, presente propuestas para aumentar la eficacia y la protección legal de los individuos en el procedimiento de entrega, adoptando un planteamiento gradual respecto de otros instrumentos sobre reconocimiento mutuo,
- elabore un estudio global sobre los obstáculos legales y administrativos existentes a la ejecución transfronteriza de las sanciones y decisiones administrativas aplicables a las infracciones de tráfico y presente, en caso necesario, ulteriores iniciativas legislativas o de otro tipo para mejorar la seguridad vial en la Unión.

La Unión debe contemplar los intercambios de información sistemáticos y, como objetivo a largo plazo, el reconocimiento mutuo de las resoluciones de inhabilitación.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- estudie el uso de la inhabilitación a los Estados miembros y proponga al Consejo un programa de medidas, incluido el intercambio de información sobre determinados tipos de inhabilitaciones, que adopte un planteamiento a largo plazo y gradual, que conceda prioridad a los casos en los que resulte muy probable que la inhabilitación afecte a la seguridad personal o a la actividad empresarial.

En el ámbito de la cooperación judicial, el Consejo Europeo subraya la necesidad de que los Estados miembros y Eurojust apliquen plenamente la Decisión 2009/4267/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust, la cual, junto con el Tratado de Lisboa, ofrece una oportunidad para el desarrollo ulterior de Eurojust en los próximos años, también en lo relativo a la apertura de investigaciones y la resolución de conflictos de competencia. Sobre la base de una evaluación de la aplicación de este instrumento, podrían considerarse nuevas posibilidades de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado, incluida la atribución de nuevas competencias al miembro nacional de Eurojust, el refuerzo de las competencias del Colegio de Eurojust una creación de un ministerio público europeo.

### 3.1.2. Derecho civil

Por lo que se refiere a los asuntos civiles, el Consejo Europeo considera que el proceso de suprimir todas las medidas intermedias (el exequátur), debería continuar durante el período cubierto por el Programa de Estocolmo. Al mismo tiempo, la supresión del exequátur requerirá también ir acompañada por una serie de salvaguardias, que pueden ser medidas de Derecho procesal así como normas de conflicto de leyes.

Por otra parte, el reconocimiento mutuo debería ampliarse a los ámbitos que todavía no están cubiertos pero son fundamentales en la vida diaria, por ejemplo la sucesión y los testamentos, los regímenes económicos matrimoniales y las consecuencias para la propiedad en los casos de separación, teniendo en cuenta al mismo tiempo los sistemas judiciales de los Estados miembros, incluido el orden público, y las tradiciones nacionales en este ámbito.

El Consejo Europeo considera que el proceso de armonizar normas de conflicto de leyes a escala de la Unión también debería proseguir en ámbitos en los que es necesario, como la separación y el divorcio. También podría abarcar los ámbitos del derecho de sociedades, los contratos de seguros y los intereses de los valores negociables.

El Consejo Europeo subraya además la importancia de empezar a trabajar en la consolidación de los instrumentos adoptados hasta la fecha en el ámbito de la cooperación judicial en asuntos civiles. Sobre todo debería mejorarse la coherencia de la legislación de la Unión racionalizando los instrumentos existentes. El objetivo debería ser garantizar la coherencia y la facilidad de utilización de los instrumentos, asegurando así una aplicación más eficaz y uniforme de los mismos.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- evalúe qué salvaguardias son necesarias para acompañar la supresión del exequátur y cómo podrían racionalizarse,
- evalúe si hay motivos para la consolidación y simplificación a fin de dar mayor coherencia a la legislación de la Unión vigente,

- haga un seguimiento del reciente estudio sobre los posibles problemas surgidos con respecto a los certificados de estado civil y el acceso a los registros de dichos documentos.

A la luz de los resultados, la Comisión podría presentar propuestas adecuadas que tengan en cuenta los diversos ordenamientos jurídicos y tradiciones jurídicas de los Estados miembros. A corto plazo podría preverse un sistema que permita a los ciudadanos obtener certificados de su estado civil de forma fácil. A largo plazo, podría considerarse si es adecuado el reconocimiento mutuo de los efectos de los certificados de estado civil, por lo menos en determinados ámbitos. Los trabajos realizados por la Comisión Internacional de Estado Civil deberían tenerse en cuenta en este ámbito particular.

### 3.2. Reforzar la confianza mutua

El reconocimiento mutuo tiene como consecuencia que las decisiones dictadas a nivel nacional tienen un impacto en los demás Estados miembros, en particular en su sistema judicial. Por lo tanto, son necesarias medidas destinadas a consolidar la confianza mutua para aprovechar plenamente esta evolución.

La Unión debería apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la eficiencia de sus sistemas judiciales fomentando el intercambio de prácticas idóneas y el desarrollo de proyectos innovadores relativos a la modernización de la justicia.

#### 3.2.1. Formación

La formación de magistrados (incluidos los tribunales administrativos), fiscales y demás personal judicial es esencial para reforzar la confianza mutua; véase también el capítulo 1.2.6. La Unión debería seguir apoyando y reforzando las medidas para aumentar la formación, en consonancia con los artículos 81 y 82 TFUE.

#### 3.2.2. Desarrollo de las redes

El Consejo Europeo considera que los contactos entre altos funcionarios de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por Justicia y Asuntos de Interior son de gran utilidad y deberían ser fomentados por la Unión en la medida de lo posible. En función de las estructuras nacionales, los ámbitos podrían ser los correspondientes a los jefes superiores de policía o los fiscales de mayor categoría, los jefes de los institutos de formación, los jefes de las administraciones penitenciarias o los directores generales de la administración de aduanas. Según conviniera, estas redes deberían también ser informadas de los trabajos del Comité permanente de seguridad interior (COSI), o deberían poder tomar parte en el desarrollo de la Evaluación de la amenaza de delincuencia organizada y otros instrumentos estratégicos de la Unión. Dichas redes deberían en principio reunirse aprovechando las estructuras existentes como Europol, Eurojust y Frontex, o a invitación de la Presidencia en calidad de país anfitrión. La Unión debería seguir apoyando otras redes de profesionales que existen en este ámbito. Entre ellas cabe citar la Red Europea de Consejos del Poder Judicial y la Red de presidentes de los tribunales supremos de la Unión Europea.

#### 3.2.3. Evaluación

Como en otros ámbitos, el desarrollo del reconocimiento mutuo en materia judicial debe acompañarse de un refuerzo de la evaluación, tanto a priori como a posteriori (véase también el capítulo 1.2.5).

#### 3.2.4. Mejora de los instrumentos

El Consejo Europeo insta al aumento de las capacidades operativas y de los instrumentos prácticos destinados a los magistrados, fiscales y demás actores implicados en el ámbito de la justicia. A tal efecto, el Consejo Europeo solicita una participación más activa de Eurojust y de las redes judiciales europeas en el Derecho civil y penal para participar en la mejora de la cooperación y de la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por parte de todos los profesionales. Deberían proseguirse los trabajos sobre la mejora de los instrumentos electrónicos que se han desarrollado hasta la fecha y ponerse a disposición los recursos necesarios para ello.

#### 3.2.5. Aplicación

Una prioridad de la Unión debería ser la aplicación de las decisiones ya adoptadas, lo que debería hacerse de varias maneras: siguiendo más estrechamente la aplicación de la legislación de la Unión, mediante un mejor uso de los instrumentos financieros, aumentando la formación de los magistrados y de otros profesionales, y mejorando los mecanismos de evaluación y las medidas prácticas.

Sin perjuicio de las funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la

aplicación es fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, pero como los instrumentos de reconocimiento mutuo son comunes, la Unión debería acompañar mejor su aplicación permitiendo el intercambio de experiencias y prácticas idóneas.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- velar por la puesta en común de la información mediante la elaboración de manuales o fichas descriptivas por países, en colaboración con expertos en Derecho civil y penal y con los Estados miembros, sobre el uso de los instrumentos de reconocimiento mutuo, con arreglo a las pautas seguidas para el Manual sobre la orden de detención europea. El objetivo debería ser que al término del período quinquenal se disponga de un manual o de fichas descriptivas por países para cada uno de los instrumentos que se hayan adoptado hasta ese momento.

El Consejo Europeo considera, además, que deberían utilizarse en la mayor medida posible todos los medios modernos de comunicación electrónica, y que se debería proporcionar cuanto antes a las autoridades judiciales los medios necesarios para disponer de unas comunicaciones electrónicas seguras que permitan una correspondencia protegida. La Unión también debería insistir en el uso de la videoconferencia y en la ayuda al desarrollo de instrumentos de traducción para que sean lo más exactos posibles. Estos progresos deberían ir acompañados de la aplicación del Plan de acción relativo a la Justicia en red europea y formar parte de él. Además, deberían tomarse medidas para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes, teniendo plenamente en cuenta las normas de protección de datos, para poder localizar la dirección donde las personas tienen su residencia habitual, en relación con la notificación de documentos.

### 3.2.6. Reclusión

El Consejo Europeo considera necesario hacer esfuerzos para reforzar la confianza mutua y aumentar la eficacia del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la reclusión. Habría que seguir esforzándose por promover el intercambio de buenas prácticas y apoyar la aplicación de las Reglas Penitenciarias Europeas, respaldadas por el Consejo de Europea. También podrían abordarse cuestiones como alternativas a la privación de libertad, proyectos piloto sobre reclusión y mejores prácticas de gestión penitenciaria. Se invita a la Comisión a reflexionar más detenidamente sobre esta cuestión, en el marco de las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa.

### 3.3. Desarrollar un conjunto básico de normas mínimas comunes

En la medida necesaria para facilitar el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en materia penal, la Unión podrá adoptar normas mínimas comunes. El Consejo Europeo considera que es necesario cierto nivel de aproximación de las legislaciones para estimular la comprensión mutua de las diversas cuestiones entre magistrados y fiscales, y permitir así la aplicación correcta del principio de reconocimiento mutuo, teniendo en cuenta las diferencias entre los distintos ordenamientos jurídicos y tradiciones jurídicas de los Estados miembros.

#### 3.3.1. Derecho penal

Las conductas delictivas, en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de tales infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes deben ser objeto de una tipificación común de las infracciones penales y niveles mínimos comunes de sanciones máximas. Estas infracciones penales graves son las que se contemplan en el artículo 83, apartado 1, del TFUE. Debería darse prioridad al terrorismo, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de estupefacientes, la explotación sexual de mujeres y menores y la pornografía infantil, y los delitos informáticos.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- examinar si es suficiente el nivel de aproximación con respecto a las decisiones marco adoptadas y al informe sobre la necesidad de establecer definiciones y sanciones comunes y estudiar la posibilidad de presentar nuevas propuestas legislativas allí donde sea precisa una mayor aproximación.

Habría que estudiar más detenidamente la relación entre la aproximación de las infracciones penales o de sus definiciones y la norma de la doble tipificación en el marco del reconocimiento mutuo. Se invita a la Comisión a presentar al Consejo un informe sobre esta cuestión. Uno de los temas podría ser la necesidad y viabilidad de aproximar o definir las infracciones penales a las que no se aplica la doble tipificación.

Deben adoptarse disposiciones de Derecho penal cuando se consideren esenciales para

proteger los intereses, si bien, por lo general, solo debe acudir a ellas como último recurso. También pueden establecerse normas mínimas en relación con la definición de las infracciones penales y de las sanciones cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización.

El Consejo Europeo subraya la importancia de la coherencia de las disposiciones de Derecho penal en los distintos instrumentos de la Unión, e invita al Consejo a:

- ejecutar los trabajos sobre disposiciones tipo en materia de Derecho penal, y al Consejo y a la Comisión, a seguir reflexionando, junto con el Parlamento Europeo, sobre el modo de mejorar la coherencia de las disposiciones de Derecho penal en distintos instrumentos de la Unión,

y a la Comisión a:

- examinar las posibilidades de utilizar los programas existentes para financiar sistemas experimentales en los Estados miembros dedicados a probar alternativas a la privación de libertad.

### 3.3.2. Derecho civil

La supresión del exequátur, especialmente cuando se trate de sentencias dictadas en rebeldía, irá acompañada de una serie de salvaguardias que pueden ser medidas de Derecho procesal así como normas de conflicto de leyes (por ejemplo, el derecho de audiencia, la notificación de documentos, un plazo suficiente para presentar dictámenes, etc.). El principal objetivo político en el ámbito del Derecho procesal civil es establecer que las fronteras entre los Estados miembros no deberían constituir un obstáculo para la resolución de asuntos civiles ni para incoar procedimientos o ejecutar resoluciones en materia civil. Con las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y el Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea se han adoptado importantes medidas para alcanzar este objetivo. Sin embargo, el Consejo Europeo observa que aún es necesario mejorar la eficacia de los instrumentos de la Unión Europea en este ámbito.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- presentar, en un primer momento, un informe sobre el funcionamiento del régimen actual de la Unión en materia de Derecho civil procesal a través de las fronteras y, sobre la base de este informe, presentar una propuesta destinada a mejorar la coherencia de la legislación comunitaria existente,

- evaluar, también en el transcurso de las próximas revisiones de los reglamentos existentes, la necesidad de establecer unas normas mínimas comunes o normas estándar de procedimiento civil para la ejecución transfronteriza de sentencias y decisiones en asuntos como la notificación de documentos, la obtención de pruebas, los procedimientos de recurso y ejecución, las normas mínimas relativas al reconocimiento de las resoluciones en materia de responsabilidad parental y, en su caso, a presentar propuestas al respecto,

- seguir trabajando en unas normas comunes sobre conflicto de leyes, cuando sea necesar