I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

CONSEJO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO

de 10 de junio de 2011

sobre un Plan de trabajo para reforzar los derechos y la protección de las víctimas, en particular en los procesos penales

(2011/C 187/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Considerando lo siguiente:

(1) La protección activa de las víctimas de delitos tiene alta prioridad para la Unión Europea y sus Estados miembros. En la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales (la «Carta») y el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales («el Convenio»), en el que son parte todos los Estados miembros, instan a los Estados a que protejan de modo activo a las víctimas de delitos.

(2) La Unión Europea ha establecido con éxito un espacio de libre circulación y residencia, del cual los ciudadanos se benefician al viajar, estudiar y trabajar cada vez más en países distintos de su país de residencia. Sin embargo, la supresión de fronteras interiores y el creciente ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia han producido como consecuencia inevitable el aumento del número de personas que se han convertido en víctimas de un delito penal y se encuentran involucradas en procesos penales en un Estado miembro distinto del de residencia.

(3) Esta situación requiere actuaciones específicas a fin de establecer una norma mínima común de protección de las víctimas de delitos y de sus derechos en los procesos penales que tengan lugar en toda la Unión. Tales actuaciones, que pueden incluir la legislación u otras medidas, harán que los ciudadanos confíen más en que la Unión Europea y sus Estados miembros protegerán y garantizarán sus derechos.

(4) En el «Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano» ([1]), el Consejo Europeo destacó la importancia de prestar un apoyo especial y protección jurídica a las personas más vulnerables o que se encuentran en situaciones particularmente expuestas como las que están sometidas a una violencia repetida en las relaciones personales, las víctimas de violencia de género o las de otros tipos de delitos en un Estado miembro del cual no son nacionales o residentes. Con arreglo a 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 ([2]), el Consejo Europeo ha apremiado a que aplique un planteamiento integrado y coordinado a las víctimas. Como medida de respuesta al Programa de Estocolmo, la Comisión Europea ha propuesto un conjunto de medidas relacionadas con las víctimas de delitos, entre las que se encuentran una Directiva sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos ([3]) al igual que un Reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil ([4]).

(5) A la luz de los considerables progresos realizados de conformidad con el plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales ([5]), el Consejo considera que debe adoptarse un planteamiento similar en el ámbito de la protección de las víctimas de delitos.

([1]) DO C 115 de 4.5.2010, p. 1. Véase el apartado 2.3.4.
([2]) Adoptadas en la sesión nº 2969 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrada en Luxemburgo el 23 de octubre de 2009.
([3]) 10610/11 DROIPEN 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 [COM(2011) 275 final, de 18 de mayo de 2011].
([4]) 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 [COM(2011) 276 final, de 18 de mayo de 2011].
([5]) Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 2009 (2009/C 295/01) (DO C 295 de 4.12.2009, p. 1).

(6) Las medidas de este ámbito se contemplan de modo específico en el marco de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo como principio de base para la creación de un auténtico espacio libertad, seguridad y justicia. En efecto, el artículo 82, apartado 2, letra c), del Tratado FUE dispone que la Unión puede, mediante directivas, establecer normas mínimas sobre los derechos de las víctimas de los delitos en la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza.

(7) La cuestión del papel de las víctimas en los procedimientos penales ya fue abordada a escala de la Unión mediante la Decisión Marco del Consejo 2001/220/JAI, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. No obstante, han pasado más de diez años desde la aprobación de dicho instrumento y los avances obtenidos en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, así como las cuestiones pendientes de aplicación en el ámbito de los derechos de las víctimas, requieren que la Unión revise y refuerce el contenido de la Decisión Marco, también a la luz de las conclusiones de la Comisión respecto de la puesta en práctica y la aplicación del citado instrumento ([1]).

(8) Los mecanismos existentes para que las víctimas de delitos puedan recibir una indemnización justa y adecuada a los daños sufridos, como la prevista en la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos, también han de ser revisados y, en caso necesario, mejorados, a fin de mejorar su funcionamiento y de contribuir a complementar los instrumentos destinados a la protección de las víctimas.

(9) Además, debe crearse un mecanismo encaminado a asegurar el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de las decisiones en relación con las medidas de protección, que se atenga a lo previsto por la Comisión en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil. Dicho mecanismo debería complementar el que se prevé en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la orden europea de protección, que se está debatiendo en la actualidad, en lo relativo al reconocimiento mutuo de las medidas de protección adoptadas en asuntos penales. Las disposiciones de ambas propuestas no deben establecer obligaciones de modificación de los regímenes nacionales de medidas de protección, sino que han de dejar a los Estados miembros la capacidad de decidir el régimen que van a seguir para dictar o ejecutar medidas de protección.

(10) Teniendo en cuenta la importancia y la complejidad de estas cuestiones, parece conveniente abordarlas de manera gradual, manteniendo una coherencia de conjunto. Al plantear actuaciones futuras por ámbitos separados se puede prestar atención concreta a cada medida específica, de manera que puedan detectarse los problemas y abordarse de forma tal que se dé a cada medida un valor añadido.

(11) Se debe prestar atención particular a la aplicación de los instrumentos legislativos en este ámbito. Podrían recogerse las medidas prácticas y las mejores prácticas en un instrumento jurídico no vinculante, como una recomendación, a fin de ayudar e inspirar a los Estados miembros en la aplicación.

(12) Al abordar las medidas necesarias para reforzar la protección de las víctimas, se deberán tener debidamente en cuenta principios como los contenidos en la Recomendación Rec(2006) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre asistencia a las víctimas de delitos. La Unión debe tener especialmente en cuenta las normas establecidas en el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011.

(13) La lista de medidas que figura en el anexo del presente documento debe considerarse indicativa, pues aborda solo un primer grupo de medidas que se han de tratar con carácter prioritario. En el futuro se podrán proponer, si se estima adecuado, otras, tanto legislativas como de otro tipo, al igual que medidas prácticas también a la luz del proceso actual de aprobación y ejecución de los actos jurídicos contemplados en el presente plan de trabajo.

ADOPTAN LA PRESENTE RESOLUCIÓN:

1. Debe llevarse a cabo una actuación a escala de la Unión Europea para reforzar los derechos y la protección de las víctimas de delitos, en particular en el curso de procesos penales. Esta actuación puede incluir medidas tanto legislativas como de otra índole.

([1]) Véanse el informe de la Comisión basado en el artículo 18 de la Decisión Marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal [COM(2004) 54 final/2 de 16 de febrero de 2004]; el Informe de la Comisión basado en el artículo 18 de la Decisión Marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (2001/220/JAI) [COM(2009) 166 final de 20 de abril de 2009]; la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos [SEC(2011) 780 final de 18 de mayo de 2011].

2. El Consejo acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de un conjunto de medidas relativas a las víctimas de delitos, e invita a la Comisión que presente propuestas relacionadas con las medidas expuestas en el Plan de Trabajo.

3. El Consejo suscribe el «Plan de Trabajo para Reforzar los Derechos y la Protección de las Víctimas de Delitos» (en lo sucesivo «el Plan de Trabajo»), que figura en el anexo de la presente Resolución, como base de la futura actuación. Se ha de otorgar prioridad a las medidas contenidas en el Plan de Trabajo, que pueden ser complementadas con otras medidas.

4. El Consejo estudiará toda propuesta que se presente en el contexto del Plan y se propone tratarla con carácter prioritario.

5. El Consejo actuará en plena cooperación con el Parlamento Europeo, de conformidad con las normas vigentes.

ANEXO

PLAN DE TRABAJO PARA REFORZAR LOS DERECHOS Y LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS, EN PARTICULAR EN LOS PROCESOS PENALES

El orden en el que se mencionan las medidas que figuran a continuación es indicativo. Las explicaciones que se dan para cada medida solo tienen por objeto dar una indicación de la actuación propuesta y no tienen por objetivo reglamentar por adelantado el alcance y el contenido precisos de las medidas correspondientes. El presente Plan de Trabajo apoya el conjunto de medidas sobre víctimas de delitos propuesto por la Comisión Europea y se basa en él.

Principios generales

La actuación de la Unión para reforzar los derechos y la protección de las víctimas debe ir encaminada a introducir unas normas mínimas comunes y a alcanzar, entre otras metas, los siguientes objetivos generales.

1) Establecer procedimientos y estructuras adecuados para que se respete la dignidad, la integridad personal y psicológica y la intimidad de la víctima en un proceso penal.

2) Fomentar el acceso de las víctimas de delitos a la justicia, fomentando asimismo el papel de los servicios de apoyo a las víctimas.

3) Concebir procedimientos y estructuras adecuados encaminados a prevenir la victimización secundaria y repetida.

4) Fomentar la provisión de interpretación y traducción para la víctima en el marco del procedimiento penal.

5) Cuando proceda, animar a las víctimas a que participen activamente en los procesos penales.

6) Reforzar el derecho de la víctima y de su asesor jurídico a recibir información puntual sobre el proceso y su resultado

7) Fomentar el recurso a la justicia reparadora y a modalidades alternativas de solución de conflictos, tomando en consideración los intereses de la víctima.

8) Prestar atención especial a los niños, como parte del grupo más vulnerable de víctimas, y tener siempre en mente sus intereses.

9) Velar por que los Estados miembros proporcionen formación, o estimulen la provisión de formación, a todos los profesionales pertinentes.

10) Velar por que la víctima reciba una indemnización adecuada.

Al promover los derechos de las víctimas en los procesos penales, la Unión tendrá presentes los elementos fundamentales de los sistemas penales nacionales y tendrá debidamente en cuenta los derechos e intereses de todas las partes involucradas, así como el objetivo general de los procesos penales.

La persecución de estos objetivos debe comprender las medidas siguientes, al igual que cualquier otra medida que pueda resultar apropiada con la aplicación de la legislación vigente.

Medida A: Una Directiva que sustituya a la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal

La Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, supuso un avance importante en la adopción de un planteamiento general de la protección de las víctimas de delitos en la UE. Sin embargo, a los diez años de su aprobación, es necesario revisar y completar los principios que establece la Decisión Marco y aumentar considerablemente el nivel de protección de las víctimas en toda la UE, en particular en el marco del proceso penal. Con este fin, la Comisión presentó el 18 de mayo de 2011 una propuesta de Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. El Consejo se compromete a dar prioridad al estudio de esta propuesta, también a la luz de los principios generales antes establecidos.

Medida B: Recomendación o recomendaciones sobre las medidas de orden práctico o mejores prácticas en relación con la Directiva prevista en la Medida A

Se invita a la Comisión a que, en cuanto sea factible una vez aprobado el instrumento general y jurídicamente vinculante previsto en la Medida A, lo complete con una propuesta (o propuestas) de recomendación que sirvan de guía y modelo a los Estados miembros y les facilite la aplicación de la Directiva, a partir de los principios que en ella se establecen.

Esta recomendación debería hacer balance de las mejores prácticas vigentes en los Estados miembros en materia de apoyo y protección de las víctimas de delitos y basarse en ellas en el marco de los instrumentos legales aplicables.

La recomendación debería tener en cuenta las mejores prácticas que se están aplicando en materia de protección de las víctimas, incluyendo las que aplican organizaciones no gubernamentales y otras instituciones al margen de la Unión Europea, como la Recomendación Rec(2006) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la asistencia a las víctimas de delitos, y abordar ámbitos como los que cubre la Medida A

Medida C: Un Reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección de víctimas adoptadas en materia civil

La Comisión presentó el 18 de mayo de 2011 una propuesta de Reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil con el fin de completar el mecanismo de reconocimiento mutuo previsto en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Orden Europea de Protección, sobre la que se está debatiendo en la actualidad. Esta Directiva tiene por objeto que se reconozcan mutuamente las decisiones que adopte en materia penal una autoridad judicial o autoridad equivalente para proteger a las víctimas de delitos de nuevos peligros que pudiera causar el presunto autor de la infracción. Se contempla un mecanismo similar para el reconocimiento mutuo de las medidas de protección adoptadas en materia civil. El Consejo se compromete a dar prioridad al estudio de esta propuesta, también a la luz de los principios generales antes establecidos.

Medida D: Revisión de la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos

A tenor de las conclusiones extraídas de su informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/80/CE del Consejo y de todo análisis ulterior, se invita a la Comisión a que vuelva a examinar la Directiva sobre indemnización, en particular la necesidad de revisar y simplificar los procedimientos en vigor para la solicitud de indemnizaciones por parte de las víctimas, y a que presente las propuestas legislativas o no legislativas que juzgue oportunas en materia de indemnización a las víctimas de delitos.

Medida E: Necesidades específicas de las víctimas

El acto de índole general previsto con arreglo a la Medida A recogerá normas generales aplicables a todas las víctimas de delitos que necesiten asistencia, apoyo y protección en relación con procesos penales relativos al delito del cual fueron víctimas. Dicho acto jurídico contendrá asimismo normas generales para todo tipo de víctimas vulnerables.

Algunas víctimas tienen necesidades específicas debido al tipo o las circunstancias de delito que sufrieron, habida cuenta de las repercusiones sociales, físicas y psicológicas de tales delitos, como sucede en el caso del tráfico de seres humanos, de la explotación sexual de niños, del terrorismo y de la delincuencia organizada. Sus necesidades especiales podrían abordarse en un acto legislativo específico referente a la lucha contra esos tipos de delito.

Por otra parte, algunas víctimas de delitos necesitan, debido a sus características personales, un apoyo y una asistencia especiales que han de evaluarse caso por caso. En este sentido, los niños deben siempre considerarse especialmente vulnerables.

Se invita a la Comisión a que, en el contexto del control que ejerce sobre la aplicación de los instrumentos legislativos anteriormente mencionados y de cualesquiera otros que aborden ámbitos delictivos específicos, y después de haber evaluado su funcionamiento en la práctica una vez que haya expirado el periodo de aplicación, presente recomendaciones en las que proponga medidas prácticas y sugiera prácticas idóneas para ofrecer orientación a los Estados miembros a la hora de abordar las necesidades específicas de las víctimas.