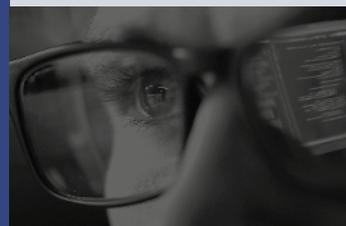


INFORME SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES – 2023

En el año 2022 se produjeron tanto avances como retrocesos en materia de protección de derechos fundamentales. El *Informe sobre los derechos fundamentales 2023* de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) analiza los principales acontecimientos en este ámbito, destacando tanto los progresos realizados como las dificultades que todavía persisten. La publicación presenta los dictámenes de la FRA sobre los principales avances realizados en los ámbitos temáticos contemplados, así como un resumen de las pruebas que avalan tales dictámenes. Todo ello permite disponer de una visión de conjunto, compacta, pero muy ilustrativa, de los principales desafíos en materia de derechos fundamentales a los que se enfrentan la Unión Europea y sus Estados miembros.

DICTÁMENES DE LA FRA



1 [ENFOQUE]

Implicaciones de la guerra en Ucrania para los derechos fundamentales en la UE

4

Aplicación y utilización de la Carta a escala nacional

7

Igualdad y no discriminación

10

Racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia

13

Igualdad e inclusión de los gitanos

17

El asilo, los visados, la migración, las fronteras y la integración

19

Sociedad de la información, privacidad y protección de datos

22

Derechos de la infancia

25

Acceso a la justicia: derechos de las víctimas e independencia judicial

27

Avances en la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Manuscrito completado en abril de 2023.

Ni la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre se responsabilizan del uso que pueda hacerse de la información presentada a continuación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023

Print	ISBN 978-92-9489-057-3	ISSN 2467-2424	doi:10.2811/339783	TK-AM-23-001-ES-C
PDF	ISBN 978-92-9489-046-7	ISSN 2467-2653	doi:10.2811/711450	TK-AM-23-001-ES-N

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2023

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Fotografías:

Cubierta: Insta_photos/iStock; Gorodenkoff/iStock; Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Página 1: © Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Página 2: © Katya Moskalyuk/Global Images Ukraine via Getty Images

Página 3: © Hatim Kaghat/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Página 4: © European Communities

Página 4: © Monkey Business/Adobe Stock

Página 6: © Hunterframe/Adobe Stock

Página 7: © Maskot/Getty RF

Página 9: © Valentinrussanov/iStock

Página 10: © CarlosBarquero/Adobe Stock

Página 11: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Página 12: © Markus Scholz/picture alliance via Getty Images

Página 13: © Serhii Hudak/Ukrinform/Future Publishing via Getty Images

Página 15: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Página 16: © El Medina/AFP via Getty Images

Página 17: © Eric Lalmand/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Página 18: © Jens Büttner/picture alliance via Getty Images

Página 19: © Gorodenkoff/iStock

Página 20: © DC Studio/Adobe Stock

Página 21: © Peter Cade/Getty RF

Página 22: © Dominika Zarzycka/SOPA Images/LightRocket via Getty Images

Página 23: © Javier Fergo/picture alliance via Getty Images

Página 24: © Stock Rocket/Adobe Stock

Página 25: © Jan Woitas/picture alliance via Getty Images

Página 26: © Uli Deck/picture alliance via Getty Images

Página 27: © Halfpoint/iStock

Página 28: © insta_photos/iStock

1 [ENFOQUE]

IMPLICACIONES DE LA GUERRA EN UCRANIA PARA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE

La guerra de agresión no provocada de Rusia contra Ucrania ha dado lugar a desplazamientos masivos de la población internos y externos. Casi ocho millones de personas han llegado a Europa huyendo de Ucrania. De ellos, casi cuatro millones han recibido protección temporal en la UE. Este desplazamiento generó una tremenda oleada de apoyo y solidaridad por parte de los gobiernos, las autoridades locales y la sociedad en su conjunto.

La UE activó la Directiva de protección temporal por primera vez desde su adopción en 2001. En caso de afluencia masiva e imposibilidad de retorno, da derecho a las personas desplazadas a causa de la guerra a obtener la residencia legal y a acceder al trabajo, la vivienda, la asistencia social, la educación y la sanidad. Dado que la inmensa mayoría de las personas que huyen de Ucrania son mujeres (muchas de ellas con responsabilidades de cuidado de niños y/o personas mayores), la provisión de acceso a servicios específicos debe ser sensible al género y estar orientada a la consecución de objetivos concretos. Los servicios también deben incluir apoyo a quienes hayan sufrido violencia y explotación sexuales.

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) puso en marcha una serie de actividades para identificar los desafíos y proponer soluciones para todos los aspectos contemplados en la Directiva de protección temporal y en la legislación de la UE sobre la trata de seres humanos, los delitos de odio y los derechos de las víctimas de delitos, todos ellos aplicables a las personas beneficiarias de la protección temporal.



Las personas beneficiarias de la protección temporal —que, en su mayoría, son mujeres y niños— deben tener acceso a un alojamiento adecuado o recibir, en su caso, los medios de obtenerlo, tal como estipula el artículo 13 de la Directiva de protección temporal. Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, la «Carta») protege el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes (artículo 34).

Sin embargo, en varios Estados miembros continúan existiendo obstáculos para proporcionar un alojamiento adecuado y seguro. En particular, existen dificultades para formalizar acuerdos de larga duración, garantizar el acceso a la ayuda de vivienda y controlar sistemáticamente a los proveedores de servicios de alojamiento privados. Los resultados de la encuesta *Fleeing Ukraine* [«Huir de Ucrania», documento disponible en inglés] realizada por la FRA en 2022 lo confirman: seis de cada diez encuestados se alojaban en un apartamento o casa privada en el momento de responder a la encuesta. Entre los problemas manifestados figuran la falta de intimidad (señalada por el 36 % de los encuestados) y la falta de una habitación tranquila o independiente para que los niños estudien (señalada por el 23 % de los encuestados). Además, más de la mitad de los encuestados tuvieron que pagar íntegramente el coste de su alojamiento o parte de él.



DICTAMEN 1.1 DE LA FRA

Dadas las necesidades particulares de las personas desplazadas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) deben, en la medida de lo posible, dar prioridad a la búsqueda de un alojamiento adecuado a largo plazo. Los Estados miembros de la UE deben verificar que las viviendas privadas sean asequibles, seguras y adecuadas, en particular para las mujeres y los niños. Quienes ofrecen alojamiento deben recibir algún tipo de compensación financiera o de otra naturaleza.

El éxito de las soluciones de alojamiento para las personas desplazadas procedentes de Ucrania también debe servir de base para las estrategias a largo plazo destinadas a abordar desde un punto de vista más general la escasez de viviendas para los solicitantes de asilo en muchos Estados miembros. La orientación y el apoyo proporcionados por las agencias pertinentes de la UE, como la FRA y la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), pueden ayudar a aplicar tales medidas de un modo que respete los derechos fundamentales.

DICTAMEN 1.2 DE LA FRA

Los Estados miembros deben ayudar a las personas beneficiarias de la protección temporal a encontrar un empleo adecuado a sus cualificaciones y competencias con empleadores registrados. Esto podría llevarse a cabo promoviendo en mayor medida la iniciativa piloto de la reserva de talentos de la UE, creada por la red de cooperación europea de servicios de empleo (EURES), dependiente de la Autoridad Laboral Europea (ALE). Esta iniciativa piloto facilita la adecuación de las competencias de las personas beneficiarias de protección temporal con las que requieren los empleadores registrados. Con el fin de proteger a las personas desplazadas del riesgo de explotación laboral, la ALE y las inspecciones del trabajo de los Estados miembros deben ampliar e intensificar su cooperación, incluso mediante la realización de inspecciones conjuntas en sectores de alto riesgo. Las inspecciones de trabajo deben llevarse a cabo para mejorar el suministro de información y como oportunidades para efectuar una labor de concienciación, e ir acompañadas de medidas de supervisión y ejecución relativas a las condiciones laborales.

De conformidad con el artículo 12 de la Directiva de protección temporal, la legislación nacional general de los Estados miembros en materia de remuneración, acceso a los sistemas de seguridad social correspondientes a las actividades por cuenta propia o ajena y otras condiciones de empleo también debe aplicarse a las personas beneficiarias de la protección temporal. Los artículos 1 y 31 de la Carta garantizan los derechos fundamentales a la dignidad humana y a unas condiciones de trabajo justas y equitativas.

En términos globales, sin embargo, dos tercios de las personas de 16 años o más que respondieron a la encuesta *Fleeing Ukraine* realizada por la FRA en 2022 no tenían un empleo remunerado en el momento de realizar la encuesta. Entre quienes tenían un trabajo remunerado, tres de cada diez encuestados experimentaron alguna forma de explotación laboral. Las investigaciones anteriores de la FRA han constatado que estas infracciones no siempre se castigan adecuadamente y que la Directiva sobre sanciones a los empleadores solo protege a los migrantes en situación irregular contra la explotación grave en las relaciones laborales.

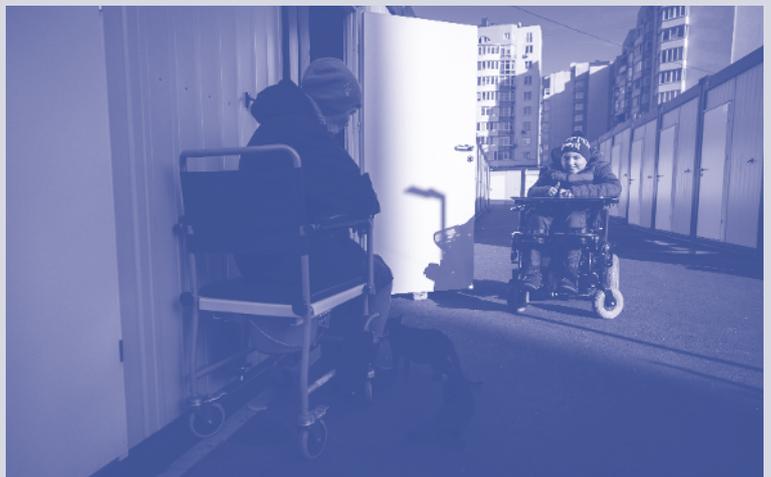
DICTAMEN 1.3 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben redoblar sus esfuerzos para garantizar que los menores desplazados procedentes de Ucrania se integren lo antes posible en los centros escolares ordinarios y en los servicios de atención a la infancia, teniendo debidamente en cuenta su lengua y su cultura. Debe prestarse especial atención a los niños con discapacidad, en particular a aquellos que vivían en centros institucionales, a fin de asegurar que se atiendan debidamente sus necesidades específicas de accesibilidad y apoyo adicional. Esta integración facilitaría su socialización y aportaría normalidad a su vida diaria. La financiación nacional y de la UE debe servir para impartir clases de idiomas, aumentar el personal y aumentar la capacidad de las guarderías y las escuelas.

En virtud del artículo 14 de la Directiva de protección temporal, los Estados miembros de la UE están obligados a conceder a los niños beneficiarios de protección temporal el acceso a la educación en las mismas condiciones que sus propios nacionales. Sin embargo, la escolarización de los niños desplazados procedentes de Ucrania sigue siendo baja debido a la falta de espacio en las escuelas, la insuficiencia de personal o la existencia de obstáculos lingüísticos.

Casi dos tercios de los niños desplazados de Ucrania asisten a la educación en línea que imparten las autoridades ucranianas, según se desprende de los resultados de la encuesta *Fleeing Ukraine* realizada por la FRA en 2022. Más de una cuarta parte de los jóvenes de entre 12 y 15 años señalaron que el principal motivo por el que no asisten a la escuela es que no tienen un lugar estable donde vivir, y una quinta parte indicó que la principal razón es el hecho de no haber sido admitidos en una escuela.

La encuesta *Fleeing Ukraine* de 2022 confirmó que la falta de servicios de guardería supone también un obstáculo importante para el acceso al empleo, especialmente para las mujeres, que representan la mayoría de los adultos desplazados procedentes de Ucrania.



La gran mayoría de los cuatro millones de personas que huyeron de la guerra de agresión rusa contra Ucrania y que se registraron a finales de año en la UE para acogerse a la protección temporal o a los regímenes similares de protección a nivel nacional son mujeres, muchas de ellas con responsabilidades de cuidado de niños o personas mayores. De acuerdo con las conclusiones de la encuesta *Fleeing Ukraine* realizada por la FRA en 2022, uno de los principales obstáculos para acceder al empleo —además del insuficiente conocimiento de la lengua del país de acogida— son las responsabilidades asistenciales. Sin embargo, las medidas adoptadas por los Estados miembros de la UE han tenido en cuenta de manera desigual esta perspectiva de género y las necesidades especiales de las mujeres desplazadas.

También se identificaron riesgos de explotación sexual en toda la UE, con una serie de casos denunciados e investigados. El artículo 20 (igualdad ante la ley) y el artículo 21 (no discriminación) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE exigen esfuerzos adicionales y una acción específica positiva por parte de las autoridades nacionales para garantizar un acceso generalizado, en igualdad de condiciones, a todos los derechos y servicios que ofrece la Directiva de protección temporal a todas las personas desplazadas que huyen de la guerra.



De conformidad con el artículo 17 de la Directiva de protección temporal, la activación del régimen de protección temporal para las personas desplazadas que huyen de la guerra contra Ucrania no impide a dichas personas ejercer su derecho a solicitar asilo. Alrededor de un tercio de las personas que respondieron a la encuesta *Fleeing Ukraine* realizada por la FRA en 2022 presentaron una solicitud de asilo. Sin embargo, la proporción de personas que solicitan asilo varía de unos Estados miembros de la UE a otros.

Las personas que huyen de conflictos y violencia pueden hacerlo en circunstancias y con características tales que conduzcan a la obtención del estatuto de refugiado u otro tipo de protección internacional con arreglo al acervo de la UE en materia de asilo. Tanto el considerando 12 como el artículo 3, apartado 5, de la Directiva confirman que la concesión de la protección temporal no afecta a la prerrogativa de los Estados miembros de proporcionar estatutos de protección más favorables.

La prolongada guerra y la consiguiente imposibilidad de un retorno seguro, incluso una vez que finalice el conflicto bélico, exigen que los Estados miembros apliquen soluciones duraderas que protejan a las personas desplazadas cuando expire la protección temporal ampliada. De no aplicarse estas soluciones, las personas desplazadas corren el riesgo de acabar encontrándose en un estado de incertidumbre y sin perspectivas de integración autosuficiente en sus Estados miembros de acogida.

DICTAMEN 1.4 DE LA FRA

Dado que la mayoría de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia son mujeres (muchas de ellas con responsabilidades de cuidado de niños y/o personas mayores), la provisión de acceso a servicios específicos debe ser sensible al género y estar orientada a la consecución de objetivos concretos. Los servicios también deben incluir apoyo a quienes hayan sufrido violencia y explotación sexuales. Aunque la Directiva de protección temporal se redactó con un lenguaje neutro desde el punto de vista del género, la aplicación por parte de los Estados miembros de la UE de sus disposiciones relativas al acceso al alojamiento, el empleo, la educación, la asistencia sanitaria y los servicios de protección social debe ser sensible a las diferencias de trato por razón de sexo. En sus esfuerzos en este sentido, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de solicitar el apoyo de las agencias pertinentes de la UE, como el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) y la FRA.

DICTAMEN 1.5 DE LA FRA

Los Estados miembros deben garantizar el uso de vías legales significativas para ofrecer una transición fluida del estatuto de protección temporal a otros estatutos de protección en virtud del Derecho nacional o de la UE, de manera duradera, una vez que finalice el régimen de protección temporal de la UE. La utilización de estos estatutos de protección duraderos —incluida la determinación del estatuto basada en la pertenencia a un grupo— y de los canales conducentes a la residencia de larga duración también debe contar con el respaldo de los regímenes de apoyo financiero de la UE, con el fin de aliviar los costes que supone a largo plazo la integración de las personas desplazadas procedentes de Ucrania en las sociedades de acogida.

2

APLICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LA CARTA A ESCALA NACIONAL

La estrategia de la Carta de la UE para el período 2020-2030 y las correspondientes conclusiones del Consejo de 2021 siguen siendo los documentos clave que guían las acciones pertinentes tanto a escala nacional como de la UE. A nivel nacional, los procedimientos judiciales –y, en ocasiones, también los procedimientos legislativos– siguieron haciendo referencia a la Carta. Por lo demás, sin embargo, el uso de la Carta continúa siendo limitado.

Sigue resultando difícil encontrar ejemplos de políticas centradas en la Carta en las administraciones nacionales, regionales y locales. El uso de los fondos de la UE constituye una excepción. El Reglamento sobre Disposiciones Comunes explicita de manera muy clara la obligación de observar la Carta. Otro elemento destacado de la Carta a escala nacional se refiere a los centros de referencia de la Carta recientemente designados en las administraciones nacionales.

Las instituciones nacionales de derechos humanos de determinados Estados miembros proporcionaron asesoramiento especializado sobre la Carta en procedimientos legislativos, administrativos o judiciales. Sin embargo, tanto dichas instituciones como la sociedad civil siguen careciendo de la capacidad o el grado de concienciación necesarios para utilizar la Carta de un modo más activo en su trabajo. Parece existir un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de una formación judicial continua sobre la Carta, una formación que la Comisión Europea financia.



La Carta se aplica a nivel federal, regional y municipal. La estrategia de la Carta de la UE para el período 2020-2030 hace hincapié en la promoción de la aplicación de la Carta a todos los niveles. En este contexto, sin embargo, los Estados miembros parecen carecer de un compromiso estructurado con la aplicación de la estrategia de la Carta, lo que se refleja, por ejemplo, en la ausencia de definiciones de objetivos, hitos y plazos claros.

Los buenos ejemplos de uso regular de la Carta a escala nacional, regional y local son limitados y se refieren principalmente al seguimiento de la utilización de los fondos de la UE. Parece existir una falta de acción integrada en todos los niveles del poder ejecutivo, como se pedía en las Conclusiones del Consejo de 2021 sobre el refuerzo de la aplicación de la Carta.

Como señalan esas mismas conclusiones, se podrían utilizar los centros de referencia nacionales de la Carta para promover y coordinar el desarrollo de capacidades, el intercambio de información y la sensibilización sobre la Carta. A finales de 2022, veinticuatro Estados miembros ya habían designado centros de referencia nacionales de la Carta y el proceso de designación tan solo se encontraba todavía en marcha en Irlanda, Malta y Eslovenia. Sin embargo, es preciso seguir desarrollando el potencial de estos centros para compartir conocimientos, así como su función de coordinación.

La situación es más positiva en el ámbito de la formación, ya que, según demuestran los datos disponibles, cada vez se imparte más formación específica sobre la Carta a los profesionales de la justicia. No obstante, parece que en muy pocos Estados miembros existe una formación similar para los empleados públicos.

La situación es peor a nivel regional y local. La Carta es igualmente aplicable en dichos ámbitos pero, al parecer, no se imparte en ellos formación específica sobre la Carta. Solo unos pocos municipios parecen prestar una atención específica a los derechos fundamentales, como afirma, por ejemplo, la FRA en el informe *Human rights cities in the EU: A framework for reinforcing rights locally* [«Ciudades de derechos humanos en la UE: un marco para reforzar los derechos en el ámbito local», documento en inglés].

El Reglamento sobre Disposiciones Comunes incluye tanto condiciones favorecedoras horizontales (artículo 9, apartado 1) como condiciones favorecedoras temáticas (artículo 15, apartado 1), tales como las relativas a la discapacidad y la inclusión de la población gitana. Según dicho Reglamento (artículo 8), cada Estado miembro debe organizar y ejecutar una asociación global para la ejecución de los fondos pertinentes de la UE, basándose en el enfoque de gobernanza en varios niveles y garantizando la participación de «las organizaciones no gubernamentales y los organismos responsables de promover la inclusión social, los derechos fundamentales, los derechos de las personas con discapacidad, la igualdad de género y la no discriminación». Los Estados miembros deben tomar medidas para garantizar que el diseño, la ejecución, el seguimiento y la revisión de los fondos de la UE se lleven a cabo en estrecha cooperación con la sociedad civil y todas las demás partes interesadas, incluso a nivel regional y local.

Tan solo un reducido número de Estados miembros comenzaron a tomar medidas en 2022 para hacer cumplir el Reglamento sobre Disposiciones Comunes en consonancia con la Carta. Dichas medidas abarcan desde la adopción de directrices en las que se explican las obligaciones que establece la Carta cuando se ejecutan fondos de la UE hasta acciones más concretas, como la creación de comités de seguimiento y mecanismos de reclamación. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y de la sociedad civil en dichos comités varía de unos Estados miembros a otros, desde un rol activo en los controles *ex ante* para el cumplimiento de la Carta sobre todos los proyectos y la tramitación de reclamaciones hasta un papel nulo, pasando por una función consultiva.

Por desgracia, hasta el momento solo un Estado miembro ha tenido en cuenta explícitamente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el proceso de seguimiento y verificación de la conformidad, a pesar de que la Convención es vinculante para todos los Estados miembros de la UE y para la propia Unión. Esto tampoco parece respetar el principio de integración de las personas con discapacidad, recogido en el artículo 26 de la Carta.



DICTAMEN 2.1 DE LA FRA

Los Estados miembros deben intensificar la promoción y aumentar el conocimiento de la Carta en todos los niveles de la administración nacional, en el seno del poder judicial y entre las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esto puede incluir el intercambio de conocimientos a través de los centros de referencia nacionales de la Carta, así como actividades de formación para los profesionales del Derecho encargados de aplicar la legislación de la UE a nivel nacional, regional y local. Los Estados miembros que aún no hayan designado centros de referencia nacionales de la Carta deberían hacerlo y fomentar de manera proactiva el uso de los recursos disponibles, las herramientas de formación y los materiales sobre la Carta con fines de desarrollo de capacidades e intercambio de conocimientos.

Se pide a los municipios que se conviertan en «ciudades de derechos humanos» e integren la Carta en todas sus actividades. Se les invita a utilizar el marco de la FRA para reforzar los derechos a nivel local, lo que incluye herramientas para integrar en su trabajo las normas relativas a los derechos humanos, incluida la Carta.

Las instituciones de la UE deben realizar un esfuerzo adicional para promover la Carta a escala nacional y subnacional proporcionando financiación específica a los Estados miembros, las autoridades locales y regionales y los multiplicadores de conocimiento, así como mediante la recopilación y el intercambio de las mejores prácticas en materia de desarrollo de capacidades.



DICTAMEN 2.2 DE LA FRA

Para garantizar el pleno respeto de la Carta en la ejecución de los fondos de la Unión, los Estados miembros deben establecer comités de seguimiento que sean suficientemente inclusivos. Los organismos públicos con competencias en materia de derechos fundamentales —como las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH)— y las organizaciones de la sociedad civil deberían formar parte de dichos comités y desempeñar, como mínimo, un papel consultivo formal. Las autoridades competentes de los Estados miembros deben informar sobre la debida consideración de sus dictámenes.

Para que las INDH y la sociedad civil puedan participar eficazmente en el proceso de seguimiento, los Estados miembros deben proporcionarles financiación suficiente y formación pertinente.

En consonancia con el Reglamento sobre Disposiciones Comunes, los Estados miembros deben garantizar que sus comités de supervisión examinen, junto con el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales, el de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como prevé el Reglamento sobre Disposiciones Comunes.



DICTAMEN 2.3 DE LA FRA

Como parte de su acción dirigida a reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Estado de Derecho, las instituciones y los Estados miembros de la Unión deben fortalecer a todos los agentes pertinentes que integran los sistemas nacionales de derechos humanos. Esto incluye un seguimiento periódico del espacio cívico, con la estrecha participación de los actores de la sociedad civil y otros defensores de los derechos humanos, a partir de los datos recopilados por la FRA.

Los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar la realización de investigaciones y la imposición de sanciones adecuadas contra quienes atacan, acosan o amenazan a los defensores de los derechos humanos.

Los Estados miembros y la UE deben seguir financiando la capacidad operativa de la sociedad civil, incluyendo formación específica sobre la Carta. También se invita a los Estados miembros a utilizar el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores para financiar la formación relacionada con la Carta y a hacer uso de las herramientas disponibles desarrolladas por la FRA y otras instituciones.

Los Estados miembros deben garantizar que los distintos niveles de gobierno se comuniquen y cooperen con los defensores de los derechos y las organizaciones de la sociedad civil.

Los Estados miembros deben garantizar que las instituciones nacionales de derechos humanos y los actores de la sociedad civil trabajen en un entorno propicio en el que su funcionamiento esté garantizado con recursos operativos adecuados. En los casos en que aún no existan INDH plenamente independientes, los Estados miembros deben establecerlas.

El Parlamento Europeo y la Comisión Europea han reconocido el papel crucial que desempeña la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos consagrados en la Carta. Para garantizar que la sociedad civil pueda llevar a cabo esta tarea de manera eficaz, debe crearse un entorno propicio.

Los datos de la FRA demuestran que las organizaciones de la sociedad civil de toda la UE se enfrentan a retos en el acceso a la financiación, la protección frente al acoso, las amenazas y los ataques, el acceso a la justicia, la participación en la toma de decisiones políticas y la comunicación con las autoridades públicas. En los Estados miembros existen varios ejemplos de prácticas prometedoras que se refieren principalmente a las oportunidades de financiación y a la mejora de la participación.

Además de referirse a un espacio cívico próspero, la estrategia de la Carta también hace mención al papel clave de las INDH, subrayando que las INDH «supervisan la aplicación, la ejecución y la promoción de la Carta sobre el terreno, proporcionan información y apoyo a las víctimas de vulneraciones de los derechos fundamentales y cooperan con las instituciones nacionales para mejorar su uso y conocimiento de la Carta». Al final del período de referencia, diecinueve Estados miembros tenían INDH con acreditación de clase A, cuatro tenían INDH de clase B, Rumanía tenía INDH de clase C, y solo Chequia, Italia y Malta carecían de una INDH acreditada.

3

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La adopción de la Directiva sobre la igualdad de trato continúa estancada desde 2008. El marco jurídico que regula los delitos de odio y la incitación al odio sigue sin ofrecer suficiente protección a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI). En 2022, la Comisión Europea propuso una legislación destinada a reforzar el mandato y la independencia de los organismos de igualdad.

Se realizaron esfuerzos para promover los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, no binarias, intersexuales y queer (LGBTIQ) a escala nacional y de la UE, en particular en lo que respecta a la situación familiar y la paternidad. Se han producido algunos avances en toda la UE para abarcar otros motivos de discriminación, como la situación socioeconómica, el estado de salud y el aspecto físico.



En toda la UE persiste la discriminación por diversos motivos. El artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE) prohíbe «toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual». Sin embargo, con arreglo al Derecho derivado de la UE, algunas de las características protegidas en virtud del artículo 19 del TFUE (sexo y origen racial o étnico) reciben mayor protección que otras (como religión o convicciones, edad, discapacidad y orientación sexual). Esto conduce a una jerarquía artificial de motivos, que limita la amplitud y el alcance de la protección contra la discriminación a escala de la UE. La Directiva sobre igualdad de trato propuesta colmaría esta laguna, pero todavía no se ha alcanzado en el Consejo la unanimidad necesaria para adoptar la propuesta de la Comisión de 2008.

Este año se produjeron nuevos intentos de superar el estancamiento de este instrumento crucial, en particular a través de llamamientos que instaban a su rápida adopción por el Comité Económico y Social Europeo y en las resoluciones del Parlamento Europeo.



DICTAMEN 3.1 DE LA FRA

La Unión Europea y sus Estados miembros deben seguir explorando todas las vías posibles para proporcionar una protección completa y coherente contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en todos los ámbitos clave de la vida.



DICTAMEN 3.2 DE LA FRA

La UE y sus Estados miembros deben velar por que los organismos de igualdad puedan aprovechar todo su potencial y contribuir eficazmente a la aplicación de todas las Directivas relativas a la igualdad. Esto implica garantizar que los organismos de igualdad reciban mandatos suficientemente amplios y que se les asignen recursos humanos, financieros y técnicos adecuados para realizar todas sus tareas estatutarias de manera eficaz e independiente.

La UE debe garantizar la rápida adopción de las dos propuestas legislativas de la Comisión referentes al establecimiento de normas vinculantes para los organismos de igualdad en la Unión, a fin de promover la igualdad de trato y luchar contra la discriminación por todo tipo de motivos en los ámbitos establecidos por las Directivas relativas a la igualdad.

Los organismos de igualdad promueven la igualdad de trato mediante la aplicación de la legislación de la UE contra la discriminación. Las pruebas de las que dispone la FRA muestran sistemáticamente que los incidentes de discriminación rara vez se ponen en conocimiento de las autoridades competentes creadas para ayudar a garantizar el acceso a la justicia de todas las víctimas de discriminación en igualdad de condiciones.

Entre las tareas principales de los organismos de igualdad figuran la prestación de asistencia a las víctimas de discriminación en la tramitación de sus denuncias, el seguimiento de la discriminación y la presentación de informes al respecto, y la sensibilización sobre los derechos de las personas. A pesar de su trabajo esencial, los organismos de igualdad siguen enfrentándose a diversos desafíos relacionados con su independencia, sus mandatos y sus competencias, así como con la falta de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados y su limitada capacidad para contribuir al desarrollo de políticas. La aplicación efectiva de la legislación existente en materia de igualdad requiere estructuras y mecanismos sólidos e independientes para mejorar el respeto de la ley, así como para aumentar la confianza de la población en los organismos encargados de garantizar y promover el valor de la igualdad.

Los organismos de igualdad eficaces desempeñan un papel crucial en este sentido. Esto se pone de relieve en las propuestas legislativas de la Comisión dirigidas a reforzar los organismos de igualdad, cuyo objetivo es garantizar su independencia, sus recursos y sus competencias, de modo que puedan proteger a las víctimas y prevenir la discriminación de un modo más eficaz.



DICTAMEN 3.3 DE LA FRA

Se anima a los Estados miembros de la UE a que continúen adoptando y aplicando medidas específicas (en particular, planes de acción nacionales sobre la igualdad de las personas LGBTIQ+) para garantizar que las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, no binarias, intersexuales y queer puedan disfrutar plenamente de sus derechos fundamentales. Cuando lo hagan, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta el documento *Guidelines for Strategies and Action Plans to Enhance LGBTIQ Equality* [«Directrices para la elaboración de estrategias y planes de acción dirigidos a mejorar la igualdad de las personas LGBTIQ», disponible en inglés] elaborado por el Subgrupo para la Igualdad de las Personas LGBTIQ y refrendado por el Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad.

Se anima a los Estados miembros de la UE a recopilar periódicamente y utilizar datos sobre igualdad de SOGIESC para desarrollar políticas y respuestas jurídicas con base empírica.

Los Estados miembros deben tomar todas las medidas adecuadas para combatir eficazmente la incitación al odio y hacer frente a las consecuencias perjudiciales de las declaraciones homófobas y transfóbicas realizadas en debates públicos, campañas políticas y medios de comunicación, así como en internet.

En 2022, varios Estados miembros adoptaron medidas para promover los derechos fundamentales de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y *queer+* (LGBTIQ+) mediante la introducción de cambios jurídicos y medidas de política general en ámbitos como la situación de las familias homoparentales, la adopción y la paternidad; procedimientos simplificados de reconocimiento del género basados en la autodeterminación; y la prevención y sanción de los delitos de odio y la incitación al odio. En varios Estados miembros en los que el marco legislativo era inadecuado, los tribunales sentaron las bases para la adopción de instrumentos legislativos o velaron por su debida aplicación.

Algunos Estados miembros han introducido medidas jurídicas y de política general que ponen en peligro el derecho fundamental a la igualdad de trato de las personas LGBTIQ+. Esto tiene un efecto tangible en el aumento de la hostilidad y la violencia contra la comunidad LGBTI, y genera temor entre los miembros de dicha comunidad, sus familias y otros ciudadanos que se enfrentan a la represión por apoyar la igualdad. El discurso de odio es un fenómeno especialmente preocupante, ya que incita aún más a la discriminación. Al mismo tiempo, la recopilación periódica de datos sobre igualdad de orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales (SOGIESC) sigue siendo escasa en la mayoría de los Estados miembros.

La «discriminación interseccional» describe una situación en la que intervienen diversos motivos y estos interactúan entre sí de manera simultánea, de modo que resultan indisolubles y generan tipos específicos de discriminación. Sin embargo, los profesionales en la materia reconocen que abordar la discriminación desde la perspectiva de un único motivo no logra abordar las diferentes formas en que las personas sufren discriminación en su vida cotidiana. A pesar de ello, el Derecho de la Unión todavía no protege plenamente a la ciudadanía frente a la discriminación interseccional.

Equinet ha señalado la necesidad de ampliar la lista de motivos de discriminación para incluir el origen social o la situación socioeconómica, la situación familiar, la herencia genética, el estado de salud, el aspecto físico, etc.



DICTAMEN 3.4 DE LA FRA

La UE y los Estados miembros deben considerar la posibilidad de incluir la discriminación interseccional en la legislación aplicable.



4

RACISMO, XENOFOBIA Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

La discriminación por motivos de origen racial o étnico, los delitos motivados por prejuicios y los discursos racistas siguieron siendo generalizados en 2022. Los datos disponibles muestran indicios de racismo sistémico, incluso dentro de las fuerzas del orden. La agresión de Rusia contra Ucrania dio lugar a nuevos casos de incitación al odio y ataques violentos en algunos Estados miembros de la UE.

La Comisión Europea continuó con los procedimientos de infracción contra doce Estados miembros por no incorporar de forma completa o precisa la Decisión marco sobre racismo y xenofobia al Derecho interno. Al mismo tiempo, varios Estados miembros modificaron su legislación para tipificar como delito la incitación al odio y los delitos de odio. El Parlamento Europeo instó asimismo a los Estados miembros a garantizar la plena aplicación y un seguimiento efectivo de la Directiva sobre igualdad racial.

La Comisión Europea pidió a los Estados miembros que adoptaran planes de acción nacionales contra el racismo antes de finales de 2022, tal como prevén el Plan de Acción de la UE Antirracismo y la Estrategia de la UE de Lucha contra el Antisemitismo y Apoyo a la Vida Judía. Solamente alrededor de la mitad de los Estados miembros adoptaron planes de este tipo. Algunos realizaron esfuerzos específicos para facilitar la denuncia de incidentes racistas y reforzaron el acceso de las víctimas al apoyo, la protección y la justicia.



La Decisión marco del Consejo sobre racismo y xenofobia (2008/913/JAI) establece criterios penales comunes para las formas de racismo y xenofobia que equivalen a incitación al odio y delitos de odio. La Comisión Europea continuó con los procedimientos de infracción contra doce Estados miembros que no habían incorporado de forma plena y correcta la Decisión marco a su Derecho interno. Al mismo tiempo, varios Estados miembros modificaron sus códigos penales para tipificar penalmente los delitos de odio y la incitación al odio, y adoptaron medidas para facilitar la denuncia de incidentes racistas.

El racismo siguió planteando graves retos en toda la UE en 2022. Los delitos de odio y la incitación al odio de carácter racista persistieron, como demuestran los datos oficiales y no oficiales. Por otra parte, los organismos internacionales y nacionales de derechos humanos expresaron su preocupación por el crecimiento del discurso de odio en internet, y a menudo también el perpetrado por medios de comunicación o figuras políticas, contra personas judías, musulmanas, migrantes y pertenecientes a minorías étnicas.

El artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE prohíbe toda discriminación por razón de raza y origen étnico. De igual modo, la Directiva sobre igualdad racial (2000/43/CE) prohíbe toda discriminación por motivos de origen étnico o racial en el acceso a la educación, el empleo y los servicios, como la vivienda y la asistencia sanitaria. Algunos Estados miembros todavía no aplican plenamente las disposiciones de la Directiva, como demuestran los informes de los organismos nacionales de seguimiento de los derechos humanos.

La Comisión continuó con los procedimientos de infracción contra tres Estados miembros que discriminaban a los menores gitanos en la educación. En 2022, las minorías étnicas, en particular las personas migrantes, siguieron sufriendo discriminación en diferentes ámbitos de la vida, según revelan las encuestas y las pruebas de discriminación.

A la vista de las persistentes pruebas de racismo sistémico, los organismos europeos e internacionales pidieron esfuerzos específicos para abordar el racismo que se pone de manifiesto en desventajas políticas y sociales más amplias para las personas de origen racial y étnico minoritario.



DICTAMEN 4.1 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben transponer y aplicar de forma plena y correcta las disposiciones de la Decisión marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Esto incluye que los Estados miembros adopten medidas para garantizar que un motivo racista o xenófobo se considere una circunstancia agravante o bien que los tribunales tengan en cuenta dicho motivo a la hora de determinar las sanciones.



DICTAMEN 4.2 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben mejorar de forma significativa la eficacia de sus medidas y mecanismos institucionales para aplicar plenamente las disposiciones de la Directiva sobre igualdad racial, en particular en lo que respecta a las sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de las obligaciones exigidas por dicha Directiva. Se alienta a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos para combatir el racismo en todas sus manifestaciones, incluido el racismo sistémico.

DICTAMEN 4.3 DE LA FRA

Se alienta a los Estados miembros de la UE a adoptar cuanto antes planes de acción o estrategias nacionales específicos contra el racismo, la discriminación racial, el antisemitismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Para apoyar y reflejar los esfuerzos nacionales sobre el terreno, las políticas nacionales deben traducirse en medidas y acciones concretas a escala regional y local. Los Estados miembros deben velar por que, al elaborar, aplicar y supervisar los planes de acción nacionales contra el racismo, todas las acciones se guíen por un enfoque participativo y estén basadas en datos fiables sobre la igualdad.

DICTAMEN 4.4 DE LA FRA

Se alienta a los Estados miembros de la UE a que aumenten la formación de los funcionarios de las fuerzas del orden. También deben aumentar la evaluación de las salvaguardias existentes contra el racismo, en particular mediante la introducción de sistemas sólidos de examen del rendimiento. Los Estados miembros deben garantizar que los casos de violencia policial contra los migrantes y las minorías étnicas se investiguen con rapidez e independencia y que se ayude a las víctimas a denunciar las infracciones cometidas por la policía.

Las autoridades policiales deben publicar orientaciones específicas, prácticas y listas para su uso contra la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios por parte de los agentes de policía en el ejercicio de sus funciones. Dichas orientaciones deben incluirse en los procedimientos operativos estándar y los códigos de conducta, y comunicarse sistemáticamente a los agentes de primera línea.

En la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, los Estados miembros se comprometieron a redoblar los esfuerzos para combatir el racismo. Veintiún años después, el estado de aplicación en la UE es insuficiente.

El llamamiento a adoptar planes de acción nacionales contra el racismo antes de finales de 2022, como prevén el Plan de Acción de la UE Antirracismo y la Estrategia de la UE de Lucha contra el Antisemitismo y Apoyo a la Vida Judía, solo se cumplió a medias. A finales de 2022, alrededor de la mitad de los Estados miembros habían implantado planes de acción específicos o medidas integradas contra el racismo, y quince contaban con una estrategia autónoma contra el antisemitismo o habían integrado la lucha contra el antisemitismo en estrategias más amplias. En algunos países se realizaron esfuerzos específicos a escala local y regional, lo que refleja una mayor comprensión de que el racismo debe abordarse a todos los niveles y a través de un enfoque coordinado y participativo.

Los organismos europeos e internacionales han instado a tomar medidas para combatir el racismo en la conducta de las fuerzas del orden y en la elaboración de perfiles discriminatorios. Tales actitudes son contrarias a los principios de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y otras normas internacionales, incluidas las consagradas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la jurisprudencia conexas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), así como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Las recomendaciones de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia subrayan asimismo la obligación positiva de la policía de combatir el racismo y la discriminación racial.

En 2022, los casos de violencia policial pueden haber incluido discriminación racial y xenofobia. A lo largo de dicho año también se observaron pruebas de la elaboración ilegal de perfiles étnicos. Los incidentes racistas y la elaboración ilícita de perfiles étnicos socavan la confianza en las autoridades y pueden dar lugar a resistencia a la autoridad pública y a que no se denuncien todos los delitos cometidos. Los Estados miembros siguieron invirtiendo en la formación de los funcionarios de las fuerzas del orden en materia de derechos humanos y lucha contra el racismo.



5

IGUALDAD E INCLUSIÓN DE LOS GITANOS



En 2022, la mayoría de los Estados miembros de la UE elaboraron planes de acción y comenzaron a aplicar sus marcos estratégicos nacionales para cumplir los objetivos del marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2030. A lo largo del año, la mayoría de los Estados miembros elaboraron también los planes de acción nacionales para la aplicación efectiva de la garantía infantil, en los que varios Estados miembros se centran en reforzar la educación y la inclusión de los niños gitanos.

La FRA presentó los resultados de la encuesta sobre la población gitana realizada en 2021. Sus conclusiones muestran un progreso muy escaso o nulo desde la última encuesta de 2016 en la lucha contra la hostilidad hacia los gitanos y en la igualdad de acceso a la educación, el empleo, la vivienda y la salud.

En 2022, los derechos fundamentales de gitanos y nómadas siguen sin respetarse plenamente. Los prejuicios, la discriminación, la pobreza y la exclusión social, así como los delitos de odio y la incitación al odio, siguen afectando a un número desproporcionado de gitanos y nómadas en toda la Unión. Los incidentes de violencia policial con víctimas mortales gitanas en 2022 indican que es necesario abordar el racismo institucional en las fuerzas del orden.



DICTAMEN 5.1 DE LA FRA

Los Estados miembros deben adoptar medidas urgentes para proporcionar a todos los gitanos que viven en asentamientos segregados en condiciones de privación grave de vivienda el acceso a una vivienda digna que sea accesible, asequible, segura para el medio ambiente, saludable y no segregada.

Para ello, deben hacer uso de los fondos disponibles de la UE, como se prevé en el artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, objetivo específico iii): «el fomento de la inclusión socioeconómica de las comunidades marginadas, las familias con bajos ingresos y los colectivos menos favorecidos, entre los que se encuentran las personas con necesidades especiales, a través de actuaciones integradas que incluyan la vivienda y los servicios sociales».

Los datos de la encuesta de la FRA sobre la población gitana publicados en 2022 muestran que una gran proporción de esta población vive en viviendas inaceptables, segregadas y carentes de los servicios más básicos, a menudo incluso sin acceso a agua corriente limpia.

En octubre de 2022, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de la población romaní que vive en asentamientos en la Unión pidió a la Comisión y a los Estados miembros que abordaran con carácter urgente y de manera global y eficaz la situación de la población gitana que vive en asentamientos, con políticas adecuadas a corto y largo plazo respaldadas por una financiación suficiente de la UE y nacional. El Parlamento Europeo destaca asimismo en dicha Resolución que estas condiciones catastróficas, así como el impacto psicológico y sociológico negativo de la segregación, no solo afectan a las personas que viven en los asentamientos, sino que también repercuten en la comunidad en general.



DICTAMEN 5.2 DE LA FRA

Se alienta a los Estados miembros a que establezcan plataformas y desarrollen las capacidades de la sociedad civil gitana, incluidas las mujeres, los niños y los jóvenes. Los Estados miembros deben tener en cuenta las prácticas prometedoras de otros países de la Unión y hacer pleno uso de los fondos de la UE para establecer plataformas de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y las partes interesadas locales y regionales en la aplicación, el seguimiento y la revisión de los planes de acción y las estrategias nacionales.

La Recomendación del Consejo de la UE de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (2021/C 93/01) hace hincapié en la necesidad de que los Estados miembros refuercen la participación significativa de las personas gitanas y las consultas que se les realizan. El informe de 2022 sobre la supervisión de la sociedad civil gitana reconoció que la intensidad y la calidad de la participación de la población gitana y de las ONG en la preparación de los marcos estratégicos nacionales y los planes de acción nacionales sobre la población gitana han mejorado en comparación con el pasado. Sin embargo, en varios Estados miembros se echa totalmente en falta la participación activa de la sociedad civil, y solamente un reducido número de Estados miembros han puesto en marcha plataformas sostenibles y ampliamente representativas de la población gitana y han comenzado a desarrollar la capacidad de la sociedad civil gitana para garantizar su plena participación a todos los niveles.

La Recomendación del Consejo de la UE de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (2021/C 93/01) pide a los Estados miembros de la UE que supervisen y evalúen la aplicación de los marcos estratégicos nacionales. El Plan de Acción de la UE Antirracismo insta a los Estados miembros a que, desde el pleno respeto de sus contextos nacionales, avancen hacia la recopilación y utilización de datos sobre igualdad basados en el origen racial o étnico, con el fin de captar tanto las experiencias subjetivas de discriminación y victimización como los aspectos sistémicos del racismo y la discriminación.

No obstante, los datos disponibles sobre igualdad son incompletos y no están armonizados entre países, fuentes de datos y entidades encargadas de su recopilación. Esto también queda patente en la falta de datos sobre los gitanos que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En 2022, varios Estados miembros intensificaron el desarrollo de nuevas recopilaciones de datos o mejoraron los datos recogidos a través de los censos nacionales para incluir características relativas a la igualdad.

Algunos Estados miembros encargaron a los organismos de derechos humanos nuevos o existentes que recopilaran datos y documentaran los incidentes de hostilidad hacia la población gitana. Sin embargo, no todas las iniciativas de recopilación de datos cumplían aún los principios de derechos humanos para la recopilación de datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ni las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad de la UE expuestas en la «Nota de orientación sobre la recogida y el uso de datos sobre igualdad basados en el origen racial o étnico».



El artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE («la Carta») consagra el derecho a la educación. Uno de los cuatro objetivos sectoriales del marco estratégico de la UE sobre la población gitana es que todos los niños, sea cual sea su origen racial o étnico, disfruten de igualdad de acceso a la educación. Este objetivo también está en consonancia con la Directiva sobre igualdad racial.

En la Estrategia Europea de Cuidados, la Comisión instó a los Estados miembros a que ofrecieran igualdad de oportunidades a los niños gitanos. El Consejo hizo lo propio en su Recomendación por la que se establece una Garantía Infantil Europea.

La brecha educativa entre los niños gitanos y los niños de la población en general sigue siendo significativa, con altas tasas de abandono escolar tras concluir el primer ciclo de enseñanza secundaria, según la encuesta de la FRA sobre la población gitana realizada en 2021. Es más, la segregación en la educación ha aumentado desde 2016.



DICTAMEN 5.3 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben seguir haciendo todo lo posible para garantizar un seguimiento eficiente por medio de la recopilación periódica y la utilización de datos sobre igualdad. En el marco de dichas iniciativas se debe supervisar el uso de los fondos, así como las medidas y los programas dirigidos a alcanzar los objetivos en materia de igualdad, inclusión y participación de la población gitana de aquí a 2030.

Se alienta a los Estados miembros a garantizar que sus métodos de recopilación de datos, en particular sus censos nacionales, sean acordes con el enfoque de los datos basado en los derechos humanos. Los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta las directrices de la UE sobre la recogida y el uso de datos sobre igualdad basados en el origen racial o étnico.

Los Estados miembros deben alentar y fomentar activamente la cooperación entre la sociedad civil, las instituciones académicas, los organismos de igualdad y las oficinas de estadística para facilitar la presentación de informes y el seguimiento periódico de la discriminación, la hostilidad hacia la población gitana y los delitos de odio.



DICTAMEN 5.4 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben poner fin a toda segregación de los gitanos en la educación y recopilar pruebas de ello para aplicar plenamente la Directiva sobre igualdad racial.

Los Estados miembros deben priorizar una educación de calidad y proporcionar más oportunidades de formación a los niños gitanos, utilizando los fondos nacionales y de la UE a tal efecto; además, deben implicar a la sociedad civil gitana en el diseño, la aplicación y el seguimiento de sus medidas nacionales.

DICTAMEN 5.5 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben redoblar sus esfuerzos para luchar contra la pobreza y la exclusión social entre la población gitana. Esto requerirá medidas específicas que combinen el empleo remunerado y la asignación de transferencias sociales para alcanzar de aquí a 2030 el objetivo de reducir la brecha de pobreza entre los gitanos y la población general, como exige el marco estratégico de la UE sobre la población gitana.

Los Estados miembros deben tener en cuenta específicamente a los niños gitanos en sus planes de acción nacionales para la Garantía Infantil Europea de aquí a 2030. A este respecto, deben tener en consideración las conclusiones y recomendaciones de los estudios nacionales específicos elaborados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Comisión Europea.

Los Estados miembros, en estrecha cooperación con las organizaciones y comunidades de la sociedad civil gitana, deben identificar, planificar y aplicar medidas eficaces para atraer a las mujeres gitanas al mercado laboral con el fin de aumentar su independencia económica y protegerlas de la pobreza.

La reducción de la pobreza y la exclusión social y el cierre de la brecha socioeconómica constituyen uno de los tres objetivos horizontales del marco estratégico de la UE sobre la población gitana. La Garantía Infantil Europea es la iniciativa emblemática de la UE para garantizar que todos los niños en riesgo de pobreza o exclusión social en Europa tengan acceso a los derechos más básicos, como la asistencia sanitaria y la educación. Dicha iniciativa identifica a los niños gitanos como específicamente desfavorecidos y pide a los Estados miembros que aborden sus necesidades.

La Resolución del Parlamento Europeo de julio de 2022 insta a poner fin a la pobreza de las mujeres y menciona a las mujeres gitanas como un grupo especialmente vulnerable. El objetivo principal de la UE recogido en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales es reducir en al menos 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Esto debe garantizarse para todas las personas mediante salarios dignos y prestaciones de renta mínima adecuadas para quienes carezcan de recursos suficientes.

En 2021, cuatro de cada cinco personas gitanas (el 80 %), incluidos sus hijos, seguían viviendo en hogares en riesgo de pobreza y en situación de privación material grave (48 %), según muestran los datos más recientes de la FRA correspondientes a diez Estados miembros de la UE. El informe de 2022 sobre la supervisión de la sociedad civil gitana concluye que, en gran medida, las estrategias y los planes de acción nacionales sobre la población gitana no abordan la pobreza ni la protección social.



6

EL ASILO, LOS VISADOS, LA MIGRACIÓN, LAS FRONTERAS Y LA INTEGRACIÓN

El inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania dio lugar al registro de casi cuatro millones de personas desplazadas en toda la UE, como se describe en el capítulo principal del presente informe. Al mismo tiempo, el aumento de la movilidad mundial tras la pandemia de COVID-19 provocó un incremento de las entradas no autorizadas en la UE.

Se han denunciado violaciones graves y persistentes de los derechos en varios puntos de la frontera exterior de la UE. Estas, unidas a la falta de investigaciones rápidas y eficaces, plantean serios desafíos al Estado de Derecho. Las violaciones de los derechos fundamentales en las fronteras empeoraron y la impunidad de las acciones ilegales continúa, ya que las infracciones no se abordan.

La presión sobre las organizaciones de la sociedad civil por parte de las autoridades estatales y de otros agentes que defienden los derechos de los migrantes y de los refugiados en las fronteras va en aumento. Las normas de la UE para reformar las políticas de asilo continúan pendientes de adopción por el colegislador de la UE. Se está revisando el mecanismo de supervisión de la aplicación de las normas de Schengen, prestando una mayor atención a los derechos fundamentales. Los instrumentos jurídicos por los que se establecen sistemas de tecnología de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia contienen varias salvaguardias de los derechos fundamentales; ahora, el principal reto consiste en aplicarlas en la práctica.



Para los refugiados distintos de los que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, las vías legales para lograr la seguridad en la UE siguen siendo limitadas. En un contexto de aumento de los desplazamientos forzados a escala mundial, algunas personas intentan ponerse a salvo entrando de forma irregular. Cuando cruzan o intentan cruzar ilegalmente las fronteras exteriores de la UE, sufren violaciones de sus derechos en varios Estados miembros de la Unión.

Estas violaciones de los derechos fundamentales son graves, recurrentes y generalizadas. Existen numerosos informes que mencionan conductas de funcionarios que pueden constituir delitos graves según la legislación nacional. No obstante, los sistemas judiciales nacionales se ocupan de un reducido número de asuntos. Esto puede dar lugar a una sensación de impunidad.

La sociedad civil es un componente clave de la arquitectura de los derechos fundamentales europea y desempeña un papel crucial en la defensa de los derechos de la población. El conflicto entre las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de los migrantes y los refugiados, por un lado, y las autoridades estatales y los agentes no estatales, por otro, se está intensificando.



DICTAMEN 6.1 DE LA FRA

Los informes anuales del Consejo Schengen y de la Comisión sobre el estado de Schengen deberían dedicar un punto o un epígrafe a la situación de los derechos fundamentales en las fronteras.

Los Estados miembros de la UE deben crear mecanismos nacionales (o reforzar los existentes) para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales en sus fronteras, basándose en la experiencia de la FRA.

DICTAMEN 6.2 DE LA FRA

La Comisión Europea debe proseguir con sus esfuerzos destinados a integrar el cumplimiento de los derechos fundamentales a través de las evaluaciones de Schengen. Al examinar los programas nacionales de los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea debe aplicar todas las salvaguardias de los derechos fundamentales integradas en los instrumentos jurídicos de la UE por los que se crean el Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados en el marco del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras.

El Derecho derivado de la UE en el ámbito del asilo, las fronteras y la inmigración contiene importantes salvaguardias de los derechos fundamentales. En 2022 se hizo mayor hincapié en su puesta en práctica. Así lo ilustra la revisión del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen. Lo mismo ocurre con los procedimientos para recibir fondos de la UE. Los profesionales siguen sin conocer ni integrar suficientemente estas salvaguardias, así como sin adoptar las medidas que requieren.

DICTAMEN 6.3 DE LA FRA

La UE debería considerar la posibilidad de establecer un mecanismo de revisión independiente de sus sistemas informáticos de gran magnitud. Este mecanismo garantizaría un examen continuo e independiente, por parte de personal especializado, de la incidencia de los sistemas informáticos de gran magnitud de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia sobre los derechos fundamentales y la dignidad de las personas. La experiencia del examinador independiente de la legislación antiterrorista en el Reino Unido podría servir de inspiración para un mecanismo sólido y sostenible que sea independiente de la Comisión Europea y de las agencias de la UE que participan en la gestión o el apoyo al funcionamiento de estos sistemas informáticos.

Prosiguieron los trabajos sobre los sistemas informáticos de gran magnitud a escala de la UE para facilitar la gestión de las fronteras, apoyar los procedimientos de asilo y mitigar los riesgos para la seguridad interior. Los datos personales, incluidos los datos biométricos, de casi todos los nacionales de terceros países que residen en la UE o viajan a ella se tratarán a través de seis sistemas informáticos de gran magnitud de la UE.

Numerosas salvaguardias incorporadas en el Derecho de la Unión tienen por objeto mitigar los riesgos de violaciones de los derechos fundamentales, siempre y cuando se apliquen de forma adecuada. Sin embargo, los sistemas informáticos de la UE acaban de entrar en funcionamiento y todavía estamos descubriendo cómo funcionan conjuntamente varios aspectos. Por lo tanto, su repercusión en los derechos fundamentales, que puede ser enorme, sigue siendo en parte desconocida.



7

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS

Desde el uso de la inteligencia artificial (IA) hasta la moderación de contenidos en línea, la conservación de datos, las tecnologías de reconocimiento facial y el acceso a pruebas electrónicas (y su utilización) en las investigaciones penales, en 2022 se siguió planteando una cuestión recurrente: ¿cómo podemos sacar el máximo provecho de todos los datos disponibles y explotar todo su potencial, respetando al mismo tiempo la protección de datos y otras salvaguardias de los derechos fundamentales?

Los debates sobre las salvaguardias adecuadas para los múltiples usos de la IA se intensificaron en la UE. Se prestó una atención cada vez mayor a los derechos fundamentales.

Tanto las instituciones internacionales como los gobiernos nacionales debatieron en qué medida pueden las autoridades policiales y judiciales acceder a datos personales. Se intensificaron las iniciativas que autorizan el uso de modernas tecnologías de vigilancia y el acceso a los datos con fines de seguridad. En paralelo, también aumentaron las preocupaciones conexas de los órganos jurisdiccionales, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas.



Las negociaciones sobre la Ley de Inteligencia Artificial (LIA) avanzaron a buen ritmo en 2022. En el Parlamento Europeo se presentó un elevado número de propuestas de enmienda, y el Consejo adoptó su planteamiento común en diciembre. Ambos colegisladores han mostrado una inclinación a introducir salvaguardias más sólidas de los derechos fundamentales en el texto propuesto. Sin embargo, dichas salvaguardias podrían reforzarse aún más, por ejemplo, en el procedimiento de evaluación de la conformidad (artículo 43 y anexo VII propuestos).

Los debates sobre la definición de la IA siguen abiertos, con algunas tendencias a limitar sustancialmente su alcance. Esto dejaría fuera del marco de la ley propuesta una serie de aplicaciones y usos de la IA que pueden afectar negativamente a los derechos fundamentales.

De forma paralela a estas iniciativas legislativas a nivel de la UE, algunos Estados miembros han adoptado medidas específicas en 2022 para garantizar un uso seguro y respetuoso de los derechos fundamentales de la IA a escala nacional, como la introducción de un supervisor dedicado a la IA o la realización de una evaluación de impacto de la IA sobre los derechos fundamentales.



DICTAMEN 7.1 DE LA FRA

Los colegisladores de la UE deben garantizar una referencia adecuada a las salvaguardias de los derechos fundamentales en la propuesta de Ley de Inteligencia Artificial. La definición genérica de la IA debe evitar limitar su alcance, ya que esto podría restringir indebidamente el ámbito de aplicación de la protección que brinde dicha Ley. También se deben utilizar las leyes existentes, como las de protección de datos y no discriminación, para abordar los desafíos que plantea el uso de la IA para los derechos fundamentales, ya que estas leyes se aplican tanto en las actividades en línea como fuera de línea.

DICTAMEN 7.2 DE LA FRA

La Comisión Europea debe garantizar en sus orientaciones de aplicación que los proveedores de servicios en línea interpreten y apliquen las obligaciones establecidas en la Ley de Servicios Digitales de un modo que respete los derechos fundamentales, por ejemplo en relación con el riesgo de eliminación excesiva de contenidos y la libertad de expresión.

En 2022 se adoptó la histórica Ley de Servicios Digitales, que supuso un paso importante hacia un entorno en línea más seguro en el que los derechos fundamentales de los usuarios estén mejor protegidos. Al mismo tiempo, algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) han expresado su preocupación por el margen que deja a los proveedores de servicios en línea para aplicar la citada Ley de un modo que pueda ser perjudicial para los derechos fundamentales, principalmente la libertad de expresión, si pecan de precavidos y recurren en exceso a la retirada de contenidos para evitar sanciones negativas.

La Ley de Servicios Digitales incluye varias disposiciones destinadas a aumentar la protección de los derechos fundamentales. Exige que las plataformas en línea de muy gran tamaño evalúen periódicamente los riesgos para los derechos fundamentales y elaboren medidas de mitigación. También ofrece un mejor acceso a los datos que las plataformas en línea almacenan o generan. Esto permitirá que los organismos de supervisión e investigadores independientes autorizados evalúen los riesgos para los derechos fundamentales.



DICTAMEN 7.3 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deberían armonizar su legislación en materia de conservación de datos con la jurisprudencia del TJUE a fin de evitar la conservación generalizada e indiscriminada de datos por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones. Además, los Estados miembros deben velar por que la legislación nacional incluya controles estrictos de proporcionalidad, así como salvaguardias procesales adecuadas para garantizar eficazmente los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos personales.

En 2022, los gobiernos nacionales trabajaron en iniciativas jurídicas destinadas a reforzar el acceso de las autoridades policiales a datos para la detección e investigación de actividades delictivas. La Directiva sobre conservación de datos fue anulada en 2014, y posteriormente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reafirmado en varias sentencias el carácter ilegal de la conservación general e indiscriminada de datos. No obstante, varios Estados miembros de la UE siguen proponiendo reformas de su legislación para permitir la conservación de datos de conformidad con las sentencias del TJUE. Las disposiciones de los proyectos de ley o de las leyes aprobadas que no cumplían los requisitos del TJUE dieron lugar a quejas de algunas OSC y autoridades públicas en varios Estados miembros.



En 2022, los gobiernos y las autoridades policiales siguieron interesados en utilizar tecnologías con fines de vigilancia y en acceder a datos que puedan permitir identificar las actividades delictivas y las amenazas para la seguridad. Aunque estas tecnologías presentan diferencias en cuanto a su contexto y su naturaleza, podrían afectar gravemente a los derechos fundamentales de las personas.

Por una parte, las revelaciones de Pegasus pusieron de relieve que algunas autoridades públicas y gobiernos pueden utilizar programas espía no específicos y de uso generalizado. Por otra, el interés constante de los gobiernos y las autoridades policiales por ampliar y legalizar las tecnologías de vigilancia que dependen de la recopilación generalizada de datos personales sensibles (como el reconocimiento facial) suscita preocupación entre los organismos públicos y las OSC en lo que respecta a la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad de estas tecnologías. En varios Estados miembros, las OSC, las autoridades públicas y los órganos jurisdiccionales llamaron la atención sobre los riesgos para los derechos fundamentales asociados a las tecnologías avanzadas de vigilancia y, en particular, al uso de cámaras de vigilancia en espacios públicos.



DICTAMEN 7.4 DE LA FRA

Las instituciones y los Estados miembros de la UE deben velar por que cualquier nueva iniciativa jurídica propuesta con el objetivo de fomentar la seguridad de las personas a través de tecnologías de vigilancia respete los derechos fundamentales. En particular, las leyes adoptadas con el fin de utilizar datos biométricos o tecnologías de reconocimiento facial deben garantizar que se apliquen salvaguardias adecuadas para proteger los derechos a la protección de datos y a la privacidad.

Estas medidas de salvaguardia deben estar prescritas por ley, así como ser necesarias y proporcionadas. Los mecanismos de supervisión independientes deben garantizar que la aplicación de estas medidas se someta a exámenes periódicos. Las personas deben poder presentar reclamaciones sobre tales medidas cuando no cumplan los derechos fundamentales, y deben tener acceso a recursos efectivos.

8

DERECHOS DE LA INFANCIA

El número de niños en riesgo de pobreza y exclusión social siguió aumentando en 2022. Los elevados costes de la energía y el aumento de la inflación impusieron una carga adicional a los hogares en los que las familias con niños luchan por satisfacer sus necesidades básicas. Los Estados miembros de la UE están tratando de abordar las necesidades de los niños y las familias que atraviesan dificultades, en particular a través de la Garantía Infantil Europea.

Junto con la llegada de niños que huyen de Ucrania, la llegada de otros niños solicitantes de asilo procedentes de países no pertenecientes a la UE siguió aumentando. Como consecuencia de ello, varios Estados miembros tuvieron dificultades para proporcionar unas condiciones básicas de acogida, y algunos siguieron deteniendo a menores en el contexto de la migración. La Comisión Europea formuló varias propuestas legislativas sobre los derechos de las víctimas. Por consiguiente, los Estados miembros han adoptado numerosas medidas legislativas para proteger a los menores implicados en los sistemas judiciales como víctimas, como testigos o cuando entran en conflicto con la ley.



DICTAMEN 8.1 DE LA FRA

La Comisión Europea debe orientar y apoyar a los Estados miembros de la UE en la ejecución de sus planes nacionales para la aplicación de la Garantía Infantil Europea. Esto debería incluir financiación de la UE, por ejemplo del FSE+, así como asistencia técnica e intercambio de buenas prácticas. La ejecución de los planes nacionales debe examinarse a través del Semestre Europeo y los resultados pertinentes del seguimiento deberían incluirse en las recomendaciones específicas por país.

Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) deberían proseguir con las iniciativas en curso (y ampliarlas, cuando sea necesario) para abordar el impacto de la crisis energética y la elevada inflación en los hogares pobres, haciendo especial hincapié en las personas más vulnerables, como las familias monoparentales, gitanas y migrantes. En caso de éxito, las medidas de carácter temporal podrían integrarse en las políticas sociales, en particular al ejecutar los planes nacionales de aplicación de la Garantía Infantil Europea.

Casi uno de cada cuatro niños (el 24,4 %) vive en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE. Anteriormente se había registrado una tendencia descendente, con un 22,2 % de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en 2019, pero la pandemia de COVID-19 trastocó dicha evolución. Las tasas persistentemente elevadas de pobreza infantil son pertinentes para las obligaciones de los Estados miembros de la UE de garantizar los derechos y el bienestar de los niños (artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 3 del Tratado de la Unión Europea) y los objetivos de política social de la UE (artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

La aplicación de la Garantía Infantil Europea comenzó en 2022. Todos los Estados miembros nombraron coordinadores nacionales y dieciocho Estados miembros elaboraron planes de acción nacionales. Los coordinadores nacionales tienen varios niveles de autoridad en el seno de las administraciones nacionales. Además, los planes de acción difieren en cuanto a su naturaleza y contenido, pero muchos Estados miembros han asignado al menos el 5 % de su financiación del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) a la ejecución de acciones en el marco de la Garantía Infantil Europea.

En el marco del Semestre Europeo de 2022, ocho Estados miembros recibieron recomendaciones específicas por país relacionadas con la atención y educación de la primera infancia.

La crisis energética y las elevadas tasas de inflación en 2022 aumentaron el número de niños que viven en hogares pobres. Varios Estados miembros han adoptado medidas de política social para hacer frente a esta situación, por ejemplo incrementando las prestaciones por hijos, concediendo pagos únicos o ayudando a pagar las facturas de calefacción.

Continuaron llegando niños migrantes y solicitantes de asilo a Europa, a menudo en circunstancias peligrosas. El número de niños que solicitaron asilo aumentó considerablemente en 2022, con un total de 222 100, de los cuales 39 520 llegaron no acompañados. Los menores migrantes tienen derecho a protección en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Derecho de la Unión, p. ej., la Directiva sobre condiciones de acogida.

Varios Estados miembros de la UE han tenido dificultades para proporcionar unas condiciones de acogida adecuadas, incluido el alojamiento, tal como exige la Directiva sobre condiciones de acogida. Algunos países detuvieron a menores con sus familias o a menores no acompañados, principalmente en el contexto del retorno o con fines de identificación y evaluación de la edad. Los organismos europeos e internacionales expresaron su profunda preocupación por las deficientes condiciones de acogida en la UE. La Agencia de Asilo de la Unión Europea aumentó su apoyo operativo a los Estados miembros.

En 2022, dieciocho Estados miembros acordaron un mecanismo voluntario de solidaridad para apoyar la reubicación de solicitantes de asilo en el Mediterráneo y a lo largo de la ruta atlántica. Entre el inicio de las reubicaciones en 2020 y diciembre de 2022, unas 5 040 personas, entre las que había 1 021 niños con sus familias y 1 313 menores no acompañados, fueron reubicadas desde Grecia.

Según la investigación de la FRA, la tutela de menores no acompañados, una salvaguardia clave recogida en la Directiva sobre condiciones de acogida (artículo 24) y la Directiva sobre procedimientos de asilo (artículo 25), ha evolucionado en los últimos años a través de los cambios legislativos nacionales. Sin embargo, persisten algunos desafíos: el mandato del tutor se limita a menudo a la representación legal, el nombramiento de un tutor puede tardar más de un mes, los tutores pueden recibir un elevado número de menores y la formación de los tutores recién nombrados es insuficiente.



DICTAMEN 8.2 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben dedicar suficientes recursos nacionales y de la UE para garantizar la protección de los niños solicitantes de asilo y migrantes, ya sea con sus familias o no acompañados. La asignación de recursos suficientes debe garantizar que las condiciones de acogida respeten las normas mínimas establecidas en la Directiva sobre condiciones de acogida, especialmente con el fin de proporcionar un alojamiento adecuado y evitar el internamiento por medio de la aplicación de medidas alternativas. En particular, los Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos para nombrar rápidamente tutores formados y dotados de recursos para todos los menores que lleguen a la UE no acompañados y garantizar que asistan a la escuela.

DICTAMEN 8.3 DE LA FRA

Los legisladores de la UE deben garantizar que los derechos y garantías procesales existentes para los menores que son víctimas de delitos ya cubiertos por la Directiva sobre los derechos de las víctimas, la Directiva sobre la trata de seres humanos y la Directiva sobre el abuso sexual de menores se refuercen a través de las propuestas de la Comisión Europea y de otros instrumentos.

Los Estados miembros de la UE deben redoblar sus esfuerzos para garantizar que los menores en conflicto con la ley tengan acceso a un juicio justo con todas las garantías previstas en la Directiva sobre garantías procesales. Esto incluye la provisión de formación obligatoria de carácter multidisciplinario a todos los profesionales jurídicos y sociales implicados.

La Comisión Europea ha introducido varias iniciativas legislativas que tendrán una repercusión significativa en los derechos de los menores implicados en los sistemas judiciales como víctimas o testigos de delitos: nuevas normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea, una nueva Directiva sobre la violencia doméstica y una Directiva revisada sobre la trata de seres humanos. Varios Estados miembros de la UE adoptaron nuevas leyes relacionadas con los niños que son víctimas de delitos, centradas en la respuesta a los delitos sexuales (también en las actividades en línea), la mejora de las garantías procesales y la eliminación de la prescripción.

El artículo 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece importantes salvaguardias para la presunción de inocencia y el derecho de defensa. El artículo 24 de la Carta exige que el interés superior del menor constituya una consideración primordial.

La Directiva sobre garantías procesales establece una serie de salvaguardias para los menores en conflicto con la ley. La investigación de la FRA sobre su aplicación práctica señala una serie de desafíos, como la falta de información adecuada para estos menores, las deficiencias en la aplicación de las evaluaciones individuales, las filtraciones de información privada a los medios de comunicación y las denuncias de maltrato o comportamiento violento de la policía. Dicha investigación muestra asimismo que existe cierta disponibilidad de formación, pero que esta es únicamente voluntaria.



9

ACCESO A LA JUSTICIA: DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS E INDEPENDENCIA JUDICIAL

En 2022 se produjo cierta mejora en el ámbito de los derechos de las víctimas, en particular en lo que se refiere a la protección de las víctimas con necesidades específicas. Se registraron importantes avances legislativos y normativos en la esfera de las mujeres como víctimas de la violencia de género, tanto a escala de la UE como nacional en algunos Estados miembros de la Unión. Esto incluyó la publicación de una propuesta de la UE para una nueva directiva sobre la lucha contra la violencia de género y la violencia doméstica.

Siguieron existiendo serias preocupaciones en cuanto al Estado de Derecho y la independencia del poder judicial en algunos Estados miembros de la UE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó su primera sentencia sobre el mecanismo general de condicionalidad. Este mecanismo es un régimen general de condicionalidad que protege el presupuesto de la UE en caso de incumplimiento, por parte de los Estados miembros, de los principios del Estado de Derecho relativos a la ejecución del presupuesto de la Unión. La sentencia confirmó la conformidad del mecanismo con el Derecho primario de la Unión.



El artículo 22 de la Directiva de la UE sobre los derechos de las víctimas y los considerandos conexos establecen el derecho de la víctima a una evaluación individual de sus necesidades. En consecuencia, los Estados miembros están obligados a evaluar individualmente las necesidades específicas de protección de las víctimas y a determinar si estas se beneficiarían (y hasta qué punto) de la adopción de medidas especiales durante el proceso penal.

En 2022, algunos Estados miembros adoptaron medidas prácticas para facilitar la identificación de víctimas con necesidades especiales. Estas medidas incluían orientaciones sobre el tratamiento de los diferentes grupos de víctimas vulnerables y una campaña de información centrada en grupos específicos de víctimas.

No obstante, persisten algunos problemas. La evaluación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas realizada por la Comisión Europea identificó varias deficiencias en relación con la protección de las necesidades individuales de las víctimas. Estas deficiencias afectaban a la calidad del trato que recibían las víctimas tras un delito y durante el proceso penal. La evaluación de la Comisión vincula estas carencias a la falta de conocimiento de las necesidades específicas entre los profesionales, lo que a su vez puede dar lugar a que se preste una atención insuficiente a las víctimas. La evaluación puso de relieve la falta de directrices específicas para llevar a cabo evaluaciones individuales, la falta de concienciación entre los profesionales sobre la importancia de las evaluaciones y la falta de formación para los profesionales.



DICTAMEN 9.1 DE LA FRA

Los Estados miembros de la Unión deben garantizar que las víctimas sean objeto de una evaluación individual para identificar necesidades de protección específicas. Esta evaluación debe determinar las necesidades de estas víctimas en cuanto a la adopción de medidas especiales de protección durante los procesos penales, debido a su especial vulnerabilidad. Además, se alienta a los Estados miembros a proporcionar directrices y formación específicas a los profesionales para apoyar el derecho de la víctima a una evaluación individual.

DICTAMEN 9.2 DE LA FRA

Todos los Estados miembros de la UE que han ratificado el Convenio de Estambul deben tipificar como delito la violencia sexual utilizando definiciones de violación y otras formas de violencia sexual basadas en el consentimiento. Los Estados miembros también deben velar por que cualquier acto sexual intencionado cometido sin el consentimiento de la víctima sea investigado, enjuiciado y sancionado de forma eficaz.

A finales de 2022, todos los Estados miembros de la UE habían firmado el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres (Convenio de Estambul), aunque seis de ellos no lo han ratificado todavía. En virtud del artículo 36 de este Convenio, los Estados Partes están obligados a tipificar como delito cualquier acto de naturaleza sexual que tenga lugar sin el consentimiento de una de las personas implicadas. Según la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los artículos 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos también exigen tipificar como delitos los actos sexuales utilizando este tipo de definiciones basadas en el consentimiento. Esto está en consonancia con las interpretaciones contemporáneas de la violencia sexual, que no se basan en la fuerza ni en factores similares.

Se observa un avance de los Estados miembros de la UE en la adopción de definiciones de la violencia sexual basadas en el consentimiento. En 2022 se adoptaron nuevas leyes y propuestas legislativas a este respecto en algunos Estados miembros.

DICTAMEN 9.3 DE LA FRA

Se alienta a la UE y a sus Estados miembros a que sigan intensificando sus esfuerzos y su colaboración para mantener y reforzar la independencia del poder judicial, que constituye un componente esencial del Estado de Derecho y de la confianza mutua. En este contexto, se alienta a los Estados miembros a que lleven a cabo un seguimiento rápido de las recomendaciones y medidas. Entre ellas figuran las adoptadas en el contexto del mecanismo europeo del Estado de Derecho y en el marco del nuevo mecanismo de condicionalidad de la UE.

Un poder judicial independiente es la piedra angular del Estado de Derecho y del acceso a la justicia (artículo 19 del Tratado de la Unión Europea, artículo 67, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE).

Siguieron existiendo retos en el ámbito de la justicia en varios Estados miembros de la UE, por ejemplo en relación con la percepción de la independencia judicial en los Estados miembros de la Unión, como muestra el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

La Comisión Europea publicó su tercer informe anual sobre el Estado de Derecho en 2022. La cuestión de los sistemas judiciales y su independencia fue uno de los cuatro ámbitos de interés tratados en el informe. Aunque este acoge con satisfacción las importantes reformas dirigidas a reforzar la independencia judicial, hace referencia a las preocupaciones estructurales que persisten en algunos Estados miembros en relación con este aspecto.

En 2022 también se adoptó la primera decisión de ejecución del Reglamento sobre condicionalidad. Esta decisión impone medidas para proteger el presupuesto contra las consecuencias de las violaciones de los principios del Estado de Derecho. También se refiere a la contratación pública, la eficacia de la acción del Ministerio Fiscal y la lucha contra la corrupción en Hungría.



10

AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El legislador de la UE tomó medidas para proporcionar un salario mínimo justo, también para las personas con discapacidad. El Parlamento Europeo realizó varias propuestas nuevas dirigidas a facilitar la aplicación por la UE de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), en particular en la legislación electoral de la UE, de cara a las elecciones europeas de 2024. Sin embargo, el uso de los fondos de la UE para la institucionalización sigue siendo preocupante.

A nivel nacional, persisten diferencias significativas entre el nivel de participación de las personas con discapacidad y el de otras personas tanto en el mercado laboral como en el sistema educativo. Los Estados miembros de la UE han realizado avances limitados en la prestación de la asistencia pertinente y en la eliminación de los enfoques segregados.

Se han registrado progresos en la aplicación de las Directivas de la UE en materia de accesibilidad y de los programas nacionales de accesibilidad. Sin embargo, los Estados miembros han incumplido los plazos de transposición y los avances siguen siendo dispares. Los Estados han realizado esfuerzos significativos para acoger a las personas que huyen de Ucrania, incluidas aquellas que sufren discapacidades. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité de la CDPD) solicitó a la UE respuestas a un amplio conjunto de preguntas incluidas en una lista que remitió a la Comisión Europea.

Se puso en marcha el marco nacional de seguimiento de Suecia, por lo que todos los Estados miembros y la propia Unión cuentan ya con el marco que exige el artículo 33, apartado 2, de la CDPD.



El artículo 27 de la CDPD exige que las personas con discapacidad puedan ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. El Comité de la CDPD aclaró esta obligación en su Observación General n.º 8 (2022), al señalar, en particular, que el empleo protegido, con una excepción limitada, no es aceptable como medida para promover el empleo de las personas con discapacidad en virtud de la CDPD.

Las estadísticas a escala nacional y de la UE muestran que persiste la brecha de empleo que sufren las personas con discapacidad, que actualmente se sitúa en 23,1 puntos porcentuales. Además, a pesar de las reformas destinadas a mejorar la participación en el mercado laboral general, se sigue promoviendo el empleo segregado y se presta un apoyo insuficiente a las personas con discapacidad para garantizar su acceso al mercado laboral. Este es el caso, en particular, de las mujeres y las personas mayores. La Directiva sobre el salario mínimo contribuirá a mejorar la situación de las personas con discapacidad, pero no cambiará por sí sola las prácticas laborales nacionales.



DICTAMEN 10.1 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben tomar medidas eficaces para abordar la brecha de empleo de las personas con discapacidad a través de medidas globales y específicas en todos los sectores de la economía con el objetivo de lograr la plena inclusión en el empleo. La Comisión Europea debe llevar a cabo un seguimiento de la aplicación de la nueva Directiva sobre el salario mínimo, también en lo que se refiere a las personas con discapacidad. A este respecto, los Estados miembros deben prestar especial atención a las personas con discapacidad siguiendo las orientaciones del Comité de la CDPD.

Los Estados miembros deben eliminar progresivamente el empleo protegido en consonancia con la CDPD y poner en marcha medidas eficaces para integrar en el mercado laboral general a las personas que trabajan en dicho ámbito. Cuando lo hagan, deberán prestar especial atención a la promoción de oportunidades de empleo para las mujeres y las personas mayores con discapacidad.

DICTAMEN 10.2 DE LA FRA

Para facilitar la transición de la educación al mercado laboral, los Estados miembros de la UE deben proporcionar asistencia suficiente a los estudiantes con discapacidad en todos los niveles educativos. Deben garantizar que todos los entornos de aprendizaje en la educación primaria, secundaria y terciaria sean inclusivos y plenamente accesibles.

El artículo 24 de la CDPD reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la educación y exige hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades. Los Estados Partes deben asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida.

Sin embargo, las personas con discapacidad siguen soportando cargas significativas a la hora de acceder a los sistemas educativos. Tienen una probabilidad menor de concluir la enseñanza secundaria y obtener diplomas útiles para participar plenamente en el mercado laboral, así como de matricularse en la enseñanza superior o finalizarla. También se enfrentan a dificultades en la transición entre la educación y el mercado laboral.

Los edificios y otros aspectos del entorno de aprendizaje no son suficientemente accesibles para las personas con discapacidad. Los Estados miembros siguen utilizando entornos de aprendizaje segregados en lugar de invertir en un sistema educativo ordinario integral e inclusivo.



DICTAMEN 10.3 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben aplicar plenamente el Derecho de la Unión vigente en la esfera de la discapacidad, incluida la Ley Europea de Accesibilidad y la Directiva sobre accesibilidad de los sitios web. En ámbitos como el transporte público y las infraestructuras, deben cumplir plenamente las obligaciones que les impone el artículo 9 de la CDPD. La Comisión Europea podría considerar propuestas para la ampliación de las directivas sobre accesibilidad a otras esferas.

El artículo 9 de la CDPD exige que las personas con discapacidad disfruten de pleno acceso a la sociedad, en particular al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. La Unión Europea ha adoptado directivas pertinentes en este ámbito, como la Ley Europea de Accesibilidad y la Directiva sobre accesibilidad de los sitios web, y se ha avanzado en la incorporación de estos instrumentos al Derecho interno y en su aplicación. Sin embargo, un número significativo de Estados miembros ha incumplido el plazo para incorporar la Ley Europea de Accesibilidad a la legislación nacional, y es preciso continuar avanzando en los próximos años para garantizar su plena aplicación.

Una evaluación de la Comisión Europea detectó asimismo importantes retos pendientes en la incorporación de la Directiva sobre accesibilidad de los sitios web al Derecho interno. Estos desafíos también quedan patentes en los informes nacionales. A pesar de algunos avances, continúan existiendo dificultades en otros ámbitos de la accesibilidad, como la accesibilidad general de las infraestructuras y la del transporte público. La UE ha promulgado legislación en algunos ámbitos.





En el año 2022 se produjeron tanto avances como retrocesos en materia de protección de derechos fundamentales. En su *Fundamental Rights Report 2023* (Informe sobre los derechos fundamentales 2023), la FRA analiza los principales acontecimientos sucedidos en la Unión Europea entre enero y diciembre de 2022, y presenta sus dictámenes al respecto. Al incluir tanto los progresos realizados como los obstáculos que siguen encontrándose, el informe facilita una perspectiva de los principales problemas que configuran el debate sobre los derechos fundamentales en el conjunto de la UE.



Este año se centra en las implicaciones de la guerra en Ucrania para los derechos fundamentales en la UE. El resto de los capítulos tocan los temas de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; la igualdad y la no discriminación; el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; la integración de la población romaní; el asilo y la migración; la sociedad de la información, la privacidad y la protección de datos; los derechos de la infancia; el acceso a la justicia; y los avances en la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



PROMOVER Y PROTEGER SUS DERECHOS FUNDAMENTALES EN TODA LA UE —

El documento completo de la FRA *Fundamental Rights Report 2023* (Informe sobre los derechos fundamentales 2023) se puede consultar en <https://fra.europa.eu/es/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>

Consulte también otras publicaciones de la FRA relacionadas con esta cuestión:

- FRA (2023), (*Informe sobre los derechos fundamentales 2023 – Dictámenes de la FRA*), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <https://fra.europa.eu/es/publication/2023/fundamental-rights-report-2023-fra-opinions> (disponible en las 24 lenguas oficiales de la UE)
- FRA (2023), *Fundamental rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Implicaciones de la guerra en Ucrania para los derechos fundamentales en la UE), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <https://fra.europa.eu/es/publication/2023/frr-2023-focus-war-in-ukraine> (disponible en inglés y francés)

Los informes anuales anteriores de la FRA sobre los desafíos y los logros en relación con los derechos fundamentales en la Unión Europea siguen estando disponibles en el [sitio web](#) de la FRA (en inglés y francés).

PARA MÁS INFORMACIÓN



FRA — AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Viena - Austria

Tel. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

 twitter.com/EURightsAgency



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea