




Informe sobre los derechos fundamentales 2016 Dictámenes de la FRA

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros pusieron en marcha y desarrollaron en 2015 numerosas iniciativas para proteger y fortalecer los derechos fundamentales. El Informe sobre los derechos fundamentales 2016 de la FRA resume y analiza los principales acontecimientos en este ámbito, destacando tanto los progresos realizados como los obstáculos que siguen encontrándose. Esta publicación presenta los dictámenes de la FRA sobre los principales avances realizados en estas áreas temáticas, así como una sinopsis de las pruebas que respaldan 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 UE y sus Estados miembros.

Índice

 El asilo y la migración a la UE en 2015	2
1 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y su uso por los Estados miembros	5
2 Igualdad y no discriminación	7
3 Racismo, xenofobia e intolerancia relacionada	9
4 Integración de la población romaní	12
5 Sociedad de la información, privacidad y protección de datos	14
6 Derechos del menor	16
7 El acceso a la justicia, incluidos los derechos de las víctimas de delitos	18
8 Avances en la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	20



El asilo y la migración a la UE en 2015

Más de un millón de personas buscaron refugio en Estados miembros de la UE en 2015, lo que constituyó para la Unión un reto sin precedentes. Dicha cifra, aunque representa únicamente en torno al 0,2% de la población total, fue muy superior a la de años anteriores. Por otra parte, con unos 60 millones de personas en el mundo desplazadas a la fuerza como resultado de actos de persecución, conflictos, situaciones de violencia generalizada o violaciones de derechos humanos, es probable que la escala de tales desplazamientos se mantenga durante algún tiempo. La FRA examina la eficacia de las medidas adoptadas o propuestas por la UE y sus Estados miembros para gestionar esta situación, haciendo especial hincapié en su respeto a los derechos fundamentales.

Dictámenes de la FRA

En 2015, más de un millón de refugiados e inmigrantes (frente a los 200.000 de 2014) llegaron a Europa por mar, fundamentalmente a Grecia e Italia. Aunque se reforzaron los elementos de rescate en la gestión de las fronteras marítimas, el número de fallecimientos en el mar Mediterráneo volvió a elevarse en 2015. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.771 personas murieron al atravesar el Mediterráneo en embarcaciones no aptas para la navegación y a menudo atestadas, suministradas por traficantes.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, con el fin de garantizar la dignidad humana y el derecho a la vida y la integridad, consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Unión y sus Estados miembros deberían abordar las amenazas a la vida presentes a las puertas de Europa. Para acabar con la elevada cifra de víctimas mortales en el mar, podrían considerar la opción de trabajar juntos en la adopción de un enfoque global, en el que intervengan todos los Estados y agentes pertinentes, y basar su actividad en las conclusiones de la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul los días 23 y 24 de mayo de 2016. Podrían considerar asimismo las propuestas de la FRA, formuladas en su informe de 2013 sobre las fronteras marítimas meridionales de Europa, y relativas al modo de velar por el derecho a la vida en el contexto marítimo, en concreto, a la manera de garantizar que las embarcaciones de vigilancia de todas las naciones participantes se doten adecuadamente de agua, mantas y demás material de primeros auxilios.

La UE sigue ofreciendo únicamente vías limitadas para acceder a su territorio de manera legal a las personas que necesitan protección. Esta situación lleva a que su desplazamiento a Europa no esté automatizado y sea, por tanto, innecesariamente arriesgado, lo que afecta en especial a las mujeres, los niños y las personas vulnerables que deberían ser protegidas. Existen pruebas inequívocas de la explotación y el maltrato de estos grupos por parte de los traficantes.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los riesgos de la migración irregular a la UE, sus Estados miembros deberían considerar la oferta de reasentamiento, la admisión por razones humanitarias y otros mecanismos seguros que faciliten la entrada legal a la UE de las personas que requieren de protección internacional. Debería brindárseles la oportunidad de participar en tales mecanismos en lugares a los que tengan acceso. Con el fin de salvaguardar el derecho a la vida familiar consagrado en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, pero también de prevenir los riesgos de entrada irregular para aquellos que desean reunirse con su familia, es necesario superar los obstáculos prácticos y jurídicos que impiden o demoran significativamente la reagrupación familiar, y abstenerse de imponer otros nuevos.

Aunque se requieren acciones efectivas para luchar contra la trata de seres humanos, también existe el peligro de que las personas que de buena voluntad ayudan a los inmigrantes se puedan ver sometidas a procedimientos penales. Los ciudadanos que procuran ayudar a los refugiados a encontrar



alojamiento o a desplazarse a su destinación final, por ejemplo, adquiriendo billetes de tren o transportándoles en sus automóviles, deben considerarse parte de la solución y no del problema. Las medidas que dan lugar a la sanción de los propios refugiados podrían contravenir la disposición de no penalización del artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los retos identificados, y como se refiere en el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes, la legislación pertinente de la UE debería evaluarse y revisarse para afrontar el riesgo de criminalizar de manera no intencionada la asistencia humanitaria o de sancionar la provisión de asistencia apropiada a los inmigrantes en situación irregular.

El aumento de la presión migratoria sobre la UE ha dado lugar a la adopción de nuevas medidas, entre las que figuran la instalación de vallas en las fronteras terrestres, las denegaciones por vía sumaria, los procedimientos acelerados y la elaboración de perfiles por nacionalidad. Existe un consenso generalizado en la UE en cuanto a que se debe respetar la prohibición de la devolución, pero la evolución de la legislación en este ámbito genera incertidumbres jurídicas, como se destacó en la Conferencia de los Derechos Fundamentales de la FRA celebrada en Roma en 2014. Toda forma de actividad de traslado o intercepción de grupos en el mar puede equivaler en la práctica a una expulsión colectiva si el traslado o la intercepción no se basan en una evaluación individualizada, y si no se dispone de recursos efectivos contra tales resoluciones. Tanto el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, como el artículo 4 del Protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) prohíben tales procedimientos, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sostiene que tal prohibición se aplica igualmente a los casos en alta mar.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para garantizar el respeto pleno del derecho de asilo consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Unión y sus Estados miembros deberían asegurarse de que sus políticas de gestión de fronteras e inmigración no conculcan ni el principio de no devolución, ni la prohibición de las expulsiones colectivas. La naturaleza absoluta de la prohibición de la devolución debe respetarse en las medidas tanto legislativas, como políticas, y en su ejecución. La FRA considera que serían

necesarias directrices más específicas respecto al modo de atenuar el riesgo de violación del principio de no devolución para abordar nuevas situaciones, como las que se derivan de la instalación de vallas, las intercepciones en el mar o el refuerzo de la cooperación con terceros países en materia de gestión fronteriza.

En diversas ocasiones y en numerosos Estados miembros, se ha constatado que las condiciones de los refugiados en 2015 eran desesperadas e iban a peor. Con arreglo al artículo 18 de la Directiva relativa a las condiciones de acogida, a los solicitantes de asilo se les deberá proporcionar un nivel de vida adecuado durante el período requerido para la valoración de su solicitud de protección internacional. Aunque la Directiva se aplica formalmente solo desde la fecha en que la persona en cuestión haya solicitado protección internacional, muchas de sus disposiciones reflejan las normas internacionales sobre derechos humanos y en materia de refugiados que vinculan en la práctica a los Estados miembros de la UE desde el momento en que los refugiados se encuentran bajo la jurisdicción del Estado.

En el artículo 18, apartado 4 de la Directiva se establece que los Estados miembros «adoptarán las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales», en las instalaciones utilizadas para albergar a los solicitantes de asilo. En 2015 se publicaron numerosos informes adecuadamente documentados sobre los casos de mujeres que se sintieron amenazadas en zonas de tránsito y campos de refugiados. En el caso de los menores no acompañados, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE exige que los menores reciban la protección y los cuidados necesarios para su bienestar. Sin embargo, miles de menores no acompañados se perdieron en centros de acogida en los Estados miembros de la UE, a otros se les mantuvo detenidos y a otros se les separó de sus familias en situaciones de tránsito caóticas o en cruces de fronteras. Deficiencias como estas se deben al elevado número de refugiados y a la actual falta de homogeneidad de los inadecuados sistemas de recepción de asilados. No siempre está claro qué instituciones de la UE y los Estados miembros comparten responsabilidades en esta materia, una limitación que la Comisión Europea previó abordar a principios de 2016 en la *Comunicación sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración*.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar las deficiencias identificadas, la UE podría considerar los riesgos y las ventajas de sustituir a largo plazo la tramitación nacional de las solicitudes de protección internacional por una tramitación a cargo de una entidad de la UE. De este modo podría generarse, en su momento, un sistema basado en estándares comunes y compartidos. Como primer paso, y con el uso efectivo de los fondos de la UE disponibles, podrían estudiarse formas compartidas de tramitación entre la Unión y sus Estados miembros, con el fin de promover procedimientos y estándares de protección comunes, vinculados a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Una evaluación exhaustiva de los derechos fundamentales en lugares conflictivos en Grecia e Italia, que englobe todas las fases (desembarco, recepción inicial, estudio de peticiones, concesión de asilo y la devolución), contribuiría a salvar las brechas en materia de protección que afectan, en particular, a los más vulnerables.

Las pruebas disponibles ponen de relieve que los sistemas nacionales de protección del menor no siempre se integran en los procesos y procedimientos de asilo y migración que atañen a los menores. Es necesario redoblar los esfuerzos para salvar las brechas resultantes en materia de protección y animar a todos los agentes pertinentes a colaborar en la protección de los menores refugiados y, en particular, a abordar el fenómeno de los menores no acompañados que desaparecen.

Las estadísticas indican que menos del 40% de los inmigrantes irregulares a los que se les ordenó que abandonaran la UE cumplieron tal exigencia en la práctica en 2014. A algunos de los que no han obtenido el derecho a permanecer en territorio nacional no se les puede devolver por razones prácticas o de otra índole. Entre estos obstáculos figuran la falta de cooperación por parte de los países de origen (como la negativa a expedir documentos de identidad y viaje) y la apatridia. El marco internacional y europeo de derechos humanos exige que a estas personas se les facilite el acceso a servicios básicos, incluida la atención sanitaria. Procurar que la asistencia sanitaria resulte más accesible para los inmigrantes irregulares constituye una buena inversión a corto y medio plazo en áreas como el control de enfermedades transmisibles, como indican los estudios de la FRA. Han de evitarse las detenciones ilícitas y arbitrarias de inmigrantes, y el potencial de las devoluciones sigue sin aprovecharse. El respeto de los derechos fundamentales no constituye un obstáculo; por el contrario, puede constituir un pilar de gran relevancia para la formulación de políticas de retorno.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, y con el fin de prevenir el maltrato de personas desplazadas a la fuerza, los Estados miembros de la UE deberían considerar establecer mecanismos de vigilancia respecto al retorno de inmigrantes irregulares. Las salvaguardas de los derechos fundamentales en los procedimientos de retorno contribuyen a su eficacia y los dotan de un carácter más humanitario, al favorecer alternativas menos intrusivas a la detención, y al contribuir a unos procesos de retorno voluntario más sostenibles, frente a las devoluciones forzosas. Al abordar la cuestión de las personas no expulsables, los derechos fundamentales también pueden dotar a los procedimientos de retorno de mayor predictibilidad. En lo que respecta a los inmigrantes que viven en la UE en situación irregular, la FRA ha dirigido un llamamiento a los Estados miembros, en previos informes, para que respeten plenamente los derechos que asisten a los migrantes con arreglo a la normativa internacional y europea sobre derechos humanos, ya sea a la asistencia sanitaria u otros derechos legales.

Un número significativo de los inmigrantes y refugiados llegados a la UE probablemente permanezcan en su territorio, muchos de ellos como beneficiarios de protección internacional. Dada la situación en sus respectivos países de origen, el retorno no constituye una opción probable en un futuro próximo. Su integración y participación en la sociedad a través de relaciones pacíficas y constructivas en sus respectivas comunidades plantea un reto esencial a las sociedades de la UE. El éxito en la integración de los inmigrantes y refugiados recién llegados contribuye potencialmente al crecimiento inclusivo y al desarrollo del capital humano de la UE, y promueve los valores humanitarios que propugna la UE en todo el mundo.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para facilitar una rápida integración de los inmigrantes y los refugiados en las sociedades de destino, los Estados miembros de la UE deberían considerar la revisión de sus estrategias y medidas de integración basándose en los Principios básicos comunes de la UE para la política de integración de los inmigrantes en la Unión. Para ello, deberían ofrecer soluciones efectivas y tangibles, sobre todo a escala local, para promover la igualdad de trato y la convivencia con respeto por los derechos fundamentales.

1 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y su uso por los Estados miembros

Desde finales de 2009, la UE cuenta con su propia declaración de derechos jurídicamente vinculante: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que complementa a los derechos humanos nacionales y al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Mientras que los derechos humanos nacionales y las obligaciones contempladas en el CEDH son vinculantes para los Estados miembros de la UE en todas sus actividades, la Carta se considera vinculante para dichos Estados únicamente cuando actúan en el marco del Derecho de la UE. La UE subraya el papel esencial de los agentes nacionales en la aplicación de la Carta, e incide además en la necesidad de promover la sensibilización entre los profesionales del ámbito jurídico y los responsables de la formulación de políticas para desplegar plenamente el potencial de la Carta. En este sentido, la FRA examina la utilización de la Carta a escala nacional.

Dictámenes de la FRA

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE es vinculante para los Estados miembros de la Unión cuando actúan en el ámbito del Derecho de la UE. En 2015, los órganos jurisdiccionales nacionales siguieron refiriéndose a la Carta sin un argumento razonado respecto a los motivos por los que se aplicaba en las circunstancias específicas de cada caso. Esta tendencia confirma las conclusiones de la FRA de ejercicios anteriores. En ocasiones, los tribunales invocaron la Carta en asuntos que quedaban al margen del ámbito del Derecho de la UE. Sin embargo, también hubo casos excepcionales en los que los órganos jurisdiccionales analizaron con detalle el valor añadido de la Carta.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para potenciar el uso de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en los Estados miembros de la Unión y promover un uso más uniforme de la misma en todos ellos, la UE y sus Estados miembros podrían fomentar un mayor intercambio de información sobre experiencias y planteamientos entre jueces y órganos jurisdiccionales en los Estados miembros, pero también a escala transfronteriza, aprovechando mejor las oportunidades de financiación existentes, como las comprendidas en el programa de Justicia. Esta actuación contribuiría a una aplicación más coherente de la Carta.

Con arreglo al artículo 51 (ámbito de aplicación) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, toda normativa nacional que aplique el Derecho de la UE ha de atenerse a la Carta. No obstante, el papel de la Carta es limitado en los procesos legislativos a escala nacional: no constituye un elemento explícito, ni habitual, a tener en cuenta en los procedimientos aplicados para examinar la legalidad o evaluar el efecto de la legislación de inminente promulgación, mientras que los instrumentos nacionales de derechos humanos se incluyen sistemáticamente en tales procedimientos.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, los órganos jurisdiccionales nacionales al dictar sentencia, así como los gobiernos y los parlamentos al evaluar el efecto y la legalidad de los proyectos legislativos, podrían considerar una «evaluación conforme al artículo 51 (ámbito de aplicación)» para determinar, en una fase temprana, si un asunto judicial o un expediente legislativo plantea dudas con arreglo a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El desarrollo de manuales normalizados sobre medidas prácticas para comprobar la aplicabilidad de la Carta (hasta la fecha solo unos pocos Estados miembros cuentan con tales manuales) podría proporcionar a los profesionales del ámbito jurídico una herramienta para evaluar eficazmente la pertinencia de la Carta en un asunto o en un expediente legislativo.

De conformidad con el artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, los Estados miembros de la UE se someten a la obligación de respetar y observar los principios y derechos establecidos en la Carta, y están obligados asimismo a «promover» activamente la aplicación de tales principios y derechos. En este sentido, cabría esperar la adopción de un mayor número de políticas de promoción de la Carta y sus derechos en el ámbito nacional. Las políticas existentes en esta línea, así como las actividades de formación relacionadas con la Carta, son escasas y limitadas alcance, como ponen de relieve las conclusiones de la FRA en 2015. Es preciso familiarizar a los profesionales del ámbito jurídico con la Carta, ya que menos de la mitad de dichas actividades de formación están dirigidas a ellos.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para promover el respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, los Estados miembros de la Unión deberían complementar sus esfuerzos con iniciativas políticas más proactivas, entre las que podría figurar un énfasis más pronunciado en la integración de las obligaciones de la Carta en los expedientes legislativos que atañan a la UE. También podrían formularse políticas específicas de promoción de los derechos de la Carta entre los grupos establecidos como objetivo a este respecto, que incluyan la creación de módulos de formación específicos en los planes de estudio pertinentes de los jueces nacionales y otros profesionales del ámbito jurídico. Como se subrayó en 2014, es aconsejable integrar las actividades de formación sobre la Carta en el marco más amplio de los derechos fundamentales, que incluye la CEDH y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).



2 Igualdad y no discriminación

El compromiso de la UE con la lucha contra la discriminación, la promoción de la igualdad de trato y el fomento de la integración social queda patente en la evolución normativa, las medidas políticas y las acciones emprendidas por sus instituciones y Estados miembros en 2015. No obstante, la propuesta de Directiva relativa a la igualdad de trato no se había adoptado aún a finales de año. Como resultado, la protección que brinda la legislación de la UE siguió siendo dispar, dependiendo del ámbito de la vida y de la característica protegida, perpetuando así una jerarquía de motivos de protección contra la discriminación.

Dictámenes de la FRA

Aunque cuenta con un fundamento jurídico sólido para la lucha contra la discriminación, la UE sigue aplicando en la práctica una jerarquía de motivos de protección frente a la discriminación. Las Directivas en materia de igualdad de género y racial brindan una protección global frente a la discriminación por razones de sexo y origen racial o étnico en la UE. La discriminación por motivos de religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual, por el contrario, se prohíbe únicamente en los ámbitos del empleo, la ocupación y la formación profesional con arreglo a la Directiva de igualdad en el empleo. Las negociaciones sobre la propuesta de una Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual (la Directiva sobre la igualdad de trato) entraron en su séptimo año de desarrollo en 2015. A finales de año, las negociaciones en curso no habían alcanzado la unanimidad requerida en el Consejo para la adopción de la Directiva.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para garantizar una protección más equitativa contra la discriminación en todos los ámbitos de la vida, el legislador de la UE debería considerar todas las vías posibles para procurar que la propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato se adopte sin mayor demora. La aprobación de dicha Directiva garantizaría que la UE y sus Estados miembros ofrecieran una protección global contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual en condiciones de igualdad.

En 2015 se produjeron diversos acontecimientos con relevancia para la protección contra la discriminación por motivos de sexo, incluido el cambio de sexo,

religión o creencia, discapacidad, orientación sexual e identidad de género. Se trata, en todos los casos de características protegidas con arreglo a las Directivas de igualdad de género y a la Directiva sobre igualdad en el empleo, con la excepción de la identidad de género y el cambio de sexo. Aunque la identidad de género no constituye explícitamente una característica protegida conforme al Derecho de la UE, la discriminación derivada del cambio de sexo de una persona está prohibida conforme a la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición). Las uniones civiles de parejas del mismo sexo devinieron en gran medida equivalentes al matrimonio en dos Estados miembros, salvo en lo que se refiere a la adopción, y el matrimonio de parejas del mismo sexo se legalizó por derecho propio en un Estado miembro. La discriminación por motivo de la identidad de género fue objeto de reformas en otros Estados miembros. Algunos de ellos adoptaron medidas encaminadas a abordar la brecha salarial de género. Por primera vez, se han referido al TJUE cuestiones preliminares relativas a la discriminación por motivos de religión y creencia. Algunos Estados miembros adoptaron cuotas mínimas respecto al empleo de personas con discapacidades.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para garantizar una protección más equitativa contra la discriminación, todos los Estados miembros de la UE deberían considerar extender la protección contra la discriminación a diferentes ámbitos de la vida social, como los que se contemplan en la propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato. De este modo, trascenderían las normas mínimas establecidas por la legislación vigente de la UE en el ámbito de la igualdad, como las Directivas de la igualdad de género, la Directiva de igualdad en el empleo o la Directiva sobre igualdad racial.

Al continuar aplicando medidas que abordan las consecuencias sociales del envejecimiento de la población, los Estados miembros de la UE contribuyeron a hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato conforme al Derecho de la UE. Las recomendaciones nacionales específicas de la Comisión Europea a los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo en 2015 reflejan la preocupación de las instituciones de la UE por las consecuencias sociales del envejecimiento de la población. En las recomendaciones nacionales pertinentes se mencionaba el desempleo juvenil, la participación de las personas de edad avanzada en el mercado laboral y la vulnerabilidad frente a la discriminación por diversos motivos, que está relacionada con lo dispuesto en el artículo 23 sobre el derecho de las personas de edad avanzada a la protección social conforme a la Carta Social Europea (revisada), así como con diversas disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: el artículo 15, sobre el derecho a trabajar; el artículo 21, sobre la no discriminación; el artículo 29, sobre el acceso a los servicios de colocación; el artículo 31, sobre unas condiciones

de trabajo justas y equitativas; el artículo 32, sobre la protección de los jóvenes en el trabajo; y el artículo 34, sobre la seguridad social y la ayuda social.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para garantizar que el derecho a la no discriminación consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE se proteja eficazmente, las instituciones de la UE deberían considerar hacer una referencia explícita al derecho fundamental a la no discriminación cuando se propongan reformas estructurales en las recomendaciones nacionales específicas en el marco del Semestre Europeo, en particular, cuando se promueva la igualdad de género y la no discriminación, así como los derechos del menor. La FRA considera que tal enfoque reforzaría los postulados planteados y promovería la sensibilización respecto a la dimensión de los derechos fundamentales relacionada con el fomento de la integración social.



3 Racismo, xenofobia e intolerancia relacionada

Tanto las expresiones de racismo y xenofobia, como otras formas de intolerancia y los delitos por motivos de odio conculcan los derechos fundamentales. En 2015, los sentimientos xenófobos pasaron a ocupar un primer plano en varios Estados miembros de la UE, alimentados en gran medida por la llegada en gran número de solicitantes de asilo e inmigrantes, así como por los atentados terroristas en París y Copenhague y las tramas frustradas en diversos Estados miembros. Aunque muchos acogieron a los refugiados que llegaban con manifestaciones de solidaridad, también hubo protestas públicas y ataques violentos. En general, los Estados miembros y las instituciones de la UE mantuvieron sus esfuerzos para contrarrestar los delitos por motivos de odio, el racismo y la discriminación étnica, y prestaron atención asimismo a la prevención de la expresión de tales fenómenos, también mediante actividades de sensibilización.

Dictámenes de la FRA

En lo que atañe a las manifestaciones de racismo y xenofobia, 2015 vino marcado por las consecuencias de los atentados terroristas atribuidos al Estado Islámico, así como por la creciente llegada de solicitantes de asilo e inmigrantes procedentes de países musulmanes. Las pruebas disponibles indican que los Estados miembros que han soportado las llegadas más masivas son los que, con mayor probabilidad, se enfrentarán a repuntes de los incidentes de racismo y xenofobia, lo que será objeto de la atención de los cuerpos y fuerzas de seguridad, los sistemas de justicia penal y los responsables de la formulación de políticas. Se trata de una cuestión especialmente relevante para la aplicación del artículo 1 de la Decisión marco de la UE sobre racismo y xenofobia respecto a las medidas que adoptarán los Estados miembros para hacer punibles las conductas racistas y xenófobas intencionadas. En el artículo 4, letra a) de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece asimismo esta obligación, al disponer que los Estados partes de la Convención declaren como acto punible conforme a la ley toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia contra cualquier raza o grupo de personas.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los fenómenos del racismo y la xenofobia, los Estados miembros deberían garantizar que, en la práctica, todo caso de presunto delito por motivos de odio o de incitación al odio se investigue,

se enjuicie y se sentencie con arreglo a las disposiciones nacionales aplicables y, en su caso, de conformidad con lo previsto en la Decisión marco sobre racismo y xenofobia, las obligaciones europeas e internacionales en materia de derechos humanos, así como la jurisprudencia pertinente del TEDH sobre incitación al odio.

Los datos recabados sistemáticamente y desagregados sobre incidentes de discriminación étnica, delitos por motivos de odio e incitación al odio pueden contribuir a una mejor aplicación de la Directiva sobre igualdad racial y de la Decisión marco sobre racismo y xenofobia. Tales datos permiten además el desarrollo de respuestas políticas específicas para luchar contra la discriminación étnica y los delitos de intolerancia. La jurisprudencia del TEDH y los órganos jurisdiccionales nacionales de 2015 demuestra asimismo que dichos datos pueden servir como medios de prueba en casos de discriminación étnica y motivación racista, y para exigir responsabilidad a los infractores. Con arreglo al artículo 6 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados miembros de la UE han aceptado la obligación de garantizar protección y recursos efectivos para las víctimas. Con todo, persisten ciertas deficiencias respecto al modo en el que los Estados miembros de la UE registran los incidentes de discriminación étnica y delitos racistas.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para formular respuestas jurídicas y políticas efectivas basadas en datos contrastados, los Estados miembros de la UE deberían dedicar esfuerzos a la recogida de datos sobre discriminación étnica y delitos por motivos de odio de un modo que permita su comparación entre países. La FRA seguirá colaborando con los Estados miembros en la mejora de los informes y el registro de los incidentes de discriminación étnica y los delitos por motivos de odio. Entre los datos recabados deberían figurar las motivaciones de diverso sesgo, así como otras características, tales como la ubicación de los incidentes e información anónima sobre víctimas e infractores. La efectividad de tales sistemas podría revisarse y potenciarse periódicamente para mejorar las oportunidades de las víctimas de obtener una reparación. Podrían registrarse y hacerse públicos los datos estadísticos agregados obtenidos desde la investigación hasta la fase de dictado de sentencia del sistema de justicia penal.

Aunque la Decisión marco sobre racismo y xenofobia y la Directiva sobre igualdad racial se encuentran en vigor en todos los Estados miembros de la UE, los miembros de grupos minoritarios como los inmigrantes y los refugiados fueron objeto de racismo y discriminación étnica en 2015; en concreto, en los ámbitos de la educación, el empleo y el acceso a los servicios, incluidos los de vivienda. Los miembros de minorías étnicas también se enfrentaron a la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios en 2015, a pesar de que esta práctica contraviene lo dispuesto en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y es ilícita con arreglo al Convenio Europeo de los Derechos Humanos (artículo 14) y el principio general de no discriminación interpretado en la jurisprudencia del TEDH. El artículo 7 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial también obliga a los Estados miembros de la UE a garantizar una educación efectiva para luchar contra los prejuicios que conducen a la discriminación racial.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para emprender iniciativas encaminadas a abordar la discriminación con mayor efectividad, los Estados miembros de la UE podrían considerar, por ejemplo, aumentar la sensibilización y ofrecer oportunidades de formación para funcionarios públicos y profesionales, en particular, para las fuerzas y cuerpos de seguridad, y el personal del sistema

de justicia penal, así como para profesores, el personal de asistencia sanitaria y de los órganos competentes en materia de vivienda, los empleadores y las agencias de empleo. Tales actividades deberían garantizar que todos estos profesionales son debidamente informados sobre los derechos y la legislación contra la discriminación.

En 2015, diversos órganos competentes en materia de igualdad en varios Estados miembros de la UE elaboraron documentos de información y directrices con el fin de promover la sensibilización respecto a la legislación que atañe a la lucha contra la discriminación étnica. Las pruebas disponibles ponen de relieve que, a pesar de la obligación legal de divulgar información con arreglo al artículo 10 de la Directiva sobre igualdad racial, la sensibilización ciudadana sigue siendo demasiado baja como para que se invoque con la frecuencia suficiente la legislación relativa a la discriminación étnica.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los niveles persistentemente bajos de conocimiento de los órganos competentes en materia de igualdad y la legislación pertinente, los Estados miembros podrían intensificar las actividades de sensibilización respecto a la legislación nacional y de la UE que aborda el racismo y la discriminación étnica. En tales actividades han de intervenir organismos oficiales y no oficiales, como los órganos competentes en materia de igualdad, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los sindicatos, la patronal y otros grupos de profesionales.

Las pruebas disponibles recabadas en 2015 ponen de relieve que la disponibilidad de medios de reparación es insuficiente en la práctica y que las sanciones en los casos de discriminación y delitos por motivos de odio, a menudo, son demasiado débiles para resultar efectivas y disuasorias. En este sentido, no se atienden a los requisitos de la Directiva sobre igualdad racial y la Decisión marco sobre racismo y xenofobia, que se recogen asimismo en el artículo 6 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Por otra parte, solo en algunos Estados miembros están facultados los órganos competentes en materia de igualdad para imponer sanciones y formular recomendaciones en casos de discriminación étnica. La mayor o menor medida en que los procedimientos de denuncia cumplen su función de reparar los daños causados y frenar a los infractores depende de la capacidad de los organismos de resolución de conflictos para imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para mejorar el acceso a la justicia, los Estados miembros de la UE deberían establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en los casos de incumplimiento de las disposiciones nacionales que transpongan la Directiva sobre igualdad racial y la Decisión marco sobre racismo y xenofobia. Los Estados miembros podrían considerar asimismo extender el mandato de los órganos competentes en materia de igualdad, que actualmente no se encuentran facultados para actuar en una capacidad cuasijudicial, habilitándoles para emitir resoluciones vinculantes. Por otra parte, tales órganos podrían supervisar la ejecución de las sanciones impuestas por tribunales y órganos jurisdiccionales especializados.

4 Integración de la población romaní

La discriminación y el racismo contra los gitanos continúan afectando a la vida de muchos de los seis millones de miembros de esta etnia que se estima que residen en la UE. Las violaciones de derechos fundamentales que dificultan la integración de la población gitana saltaron a los titulares en 2015. Varios Estados miembros de la UE reforzaron la ejecución de sus estrategias nacionales para la inclusión social de la población gitana (NRIS en inglés), haciendo hincapié en las acciones de ámbito local y en el desarrollo de mecanismos de seguimiento. Los Estados miembros también reconocen cada vez más los retos específicos que afrontan las mujeres gitanas. La población romaní de los países de Europa central y oriental que residen en Estados miembros de la UE occidentales también fueron objeto de atención en 2015, y se examinaron las prácticas para mejorar la integración a escala local de diversos grupos de población gitana, con respecto al derecho a la libre circulación de personas y a la cooperación transnacional en medidas de integración.

Dictámenes de la FRA

El origen étnico se considera la causa más generalizada de discriminación, con arreglo a los datos de 2015. La no discriminación es uno de los derechos recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, así como en diversos instrumentos generales y específicos de derechos humanos de ámbito europeo e internacional. En concreto, en el artículo 2, apartado 1, letra e) de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de la que los 28 Estados miembros de la UE son parte, se incide en el compromiso para «seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones», una política encaminada a «eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial». En 2015, las instituciones europeas, incluido el Parlamento Europeo, llamaron la atención respecto a los problemas de la discriminación interseccional y animaron a los Estados miembros de la UE a adoptar y aplicar medidas adicionales para abordar la discriminación referida y el racismo contra los gitanos, ocupándose además de la situación particular de las mujeres y las niñas romaníes.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar la discriminación persistente practicada contra la población romaní y el racismo contra los gitanos, los Estados miembros de la UE deberían adoptar medidas específicas para luchar contra la discriminación étnica de dicha población, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva sobre igualdad racial, y para abordar el racismo contra

los gitanos de conformidad con la Decisión marco sobre racismo y xenofobia. Para afrontar los retos que atañen a las mujeres y las niñas romaníes, los Estados miembros podrían incluir medidas específicas para tales colectivos en las NRIS, y medidas políticas que les permitan actuar con eficacia contra la discriminación interseccional. Los Estados miembros deberían integrar explícitamente un enfoque contra la discriminación al ejecutar sus NRIS.

Las condiciones de vida de los ciudadanos romaníes de la UE que residen en otro Estado miembro, y la evolución de su integración, también constituyeron un reto en 2015. Los datos recabados por la FRA ponen de relieve que las respectivas NRIS y otras medidas políticas de mayor alcance no abordan de manera explícita la situación de estas poblaciones. Como resultado, son pocos las estrategias y los planes de acción locales que atienden las necesidades específicas de estos ciudadanos de la UE.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los retos que afrontan los ciudadanos romaníes de la UE que residen en otro Estado miembro, el apoyo continuo del Comité de las Regiones de la UE y de la Comisión Europea resultaría beneficioso para un intercambio de prácticas prometedoras entre regiones y municipios en los Estados miembros de residencia y de origen.

Estos podrían considerar el desarrollo de medidas de integración específicas para los ciudadanos

romaníes de la UE que se trasladan a otro Estado miembro, o que residen en este, en sus estrategias nacionales de integración de la población romaní (NRIS) y en otras medidas políticas. Entre tales medidas debería figurar la cooperación y la coordinación entre las administraciones locales de los Estados miembros de residencia y de origen.

La participación es uno de los principios fundamentales de la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, según lo esbozado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y como se consagra en los 10 Principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos. Los estudios de la FRA ponen de relieve que, en 2015, se tomaron medidas para procurar activamente la participación de residentes locales, romaníes y no romaníes, en actividades conjuntas de ámbito local emprendidas junto con las autoridades locales y regionales. No obstante, no existe un enfoque sistemático respecto al fomento de la implicación de la población romaní en todos los Estados miembros; las estructuras de cooperación varían en gran medida, sobre todo en lo que se refiere al seguimiento de las NRIS y al uso de los fondos de la UE.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para promover la participación y la implicación activa de la población romaní, las autoridades públicas, en particular en el ámbito local, deberían adoptar medidas de mejora de la cohesión y confianza en las comunidades, en las que intervengan los residentes locales, así como la sociedad civil, mediante iniciativas sistemáticas de fomento de la participación. Tales medidas pueden contribuir al refuerzo de la participación de los romaníes en los procesos de integración de escala local, especialmente en la determinación de sus propias necesidades, en la formulación de respuestas y en la movilización de recursos.

Las prácticas relativas al seguimiento de los planes de acción y las medidas políticas en el ámbito local varían dentro de cada Estado miembro de la UE, así como entre los distintos países de la Unión. En algunos Estados miembros, la responsabilidad del seguimiento de la ejecución de estas políticas locales se asume a escala central, mientras que en otros atañe a los agentes de ámbito local que, a menudo, se enfrentan a una falta de recursos humanos y financieros. La medida en la que los propios romaníes y las organizaciones de la sociedad civil participan en los procesos de seguimiento también varía, al igual que la calidad de los indicadores formulados.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los retos del seguimiento de la ejecución de los planes de acción y las medidas de política locales, los Estados miembros de la UE deberían aplicar las recomendaciones sobre las medidas de integración efectiva de la población romaní en los Estados miembros, adoptadas en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores el 9 y 10 de diciembre de 2013. Las autoevaluaciones basadas en mecanismos de seguimiento y valoración independientes, con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y los representantes de la comunidad romaní, deberían complementar las estrategias nacionales de integración de la población romaní (NRIS) y las medidas políticas adoptadas a este respecto. Las agentes del ámbito local se beneficiarían de actividades de formación de orientación práctica sobre los métodos y los indicadores de seguimiento para determinar los avances logrados en las comunidades establecidas como objetivo.

5 Sociedad de la información, privacidad y protección de datos

Los atentados terroristas en las oficinas de la revista Charlie Hebdo, en un tren Thalys y en diversos emplazamientos por todo París en noviembre de 2015 intensificaron los llamamientos para mejorar los recursos de las autoridades policiales. Así, se formularon propuestas para potenciar las capacidades tecnológicas de los servicios de inteligencia, lo que dio lugar a debates sobre la salvaguarda de la privacidad y los datos personales, sin dejar de atender las demandas en el terreno de la seguridad. Los Estados miembros de la UE afrontaron este reto en debates sobre reformas legislativas, en particular, respecto a la conservación de datos. El órgano legislativo de la UE realizó importantes avances en lo que respecta al paquete de medidas en materia de protección de datos de la Unión, pero también convino en adoptar la Directiva relativa al registro de nombres de los pasajeros (PNR), con claras implicaciones en materia de privacidad y protección de datos personales. Entretanto, el TJUE reafirmó la importancia de la protección de datos en la UE en una resolución fundamental sobre las transmisiones de datos a terceros países.

Dictámenes de la FRA

Varios Estados miembros de la UE han emprendido procesos de reforma de su marco jurídico en materia de servicios de inteligencia, como pone de relieve la investigación de la FRA al respecto, que se basa en una petición del Parlamento Europeo para la realización de un análisis de los derechos fundamentales en este campo. A menudo, los servicios de seguridad e inteligencia que reciben facultades y capacidades tecnológicas ampliadas ponen en marcha tales reformas. Estas, a su vez, pueden extender los poderes de intrusión de estos servicios, en particular, en lo que atañe a los derechos fundamentales relativos a la privacidad y la protección de datos personales, garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el artículo 8 del CEDH, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como al acceso a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de la UE y en el artículo 13 del CEDH.

El TJUE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) exigen salvaguardas jurídicas esenciales cuando los servicios de inteligencia procesan datos personales con fines de interés público, como la protección de la seguridad nacional. Tales salvaguardas incluyen: garantías procesales y sustantivas de la necesidad y la proporcionalidad de una medida; una supervisión independiente y la garantía

de mecanismos de reparación efectivos; y normas sobre la aportación de pruebas para determinar si una persona está siendo sometida o no a vigilancia.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los retos identificados que atañen a la privacidad y la protección de datos personales, al reformar los marcos jurídicos de los servicios de inteligencia, los Estados miembros de la UE deberían asegurarse de consagrar salvaguardas de los derechos fundamentales en la legislación nacional. Tales salvaguardas comprenden: garantías adecuadas contra los abusos, lo que conlleva la disposición de normas inequívocas y accesibles; prueba rigurosa de la necesidad y proporcionalidad del medio con el que se persigue alcanzar el objetivo; y una supervisión efectiva a cargo de órganos de control independientes, y mecanismos de reparación efectivos.

Desde enero de 2012, las instituciones y los Estados miembros de la UE han venido negociando el paquete de medidas en materia de protección de datos de la Unión. El acuerdo político alcanzado en diciembre de 2015 reforzará las salvaguardas del derecho fundamental a la protección de los datos personales consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El paquete de medidas de protección de datos debería entrar

en vigor en 2018. Las autoridades en materia de protección de datos desempeñarán entonces un papel aún más significativo en la salvaguarda del derecho a la protección de los datos. Las posibles víctimas de las vulneraciones de la protección de datos desconocen a menudo sus derechos y los medios de reparación existentes, como ponen de relieve los estudios de la FRA.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para dotar de mayor eficacia a la protección de la privacidad y los datos personales, los Estados miembros de la UE deberían asegurarse de proporcionar a las autoridades independientes en materia de protección de datos recursos financieros, técnicos y humanos adecuados que les capaciten para desempeñar su papel crucial en la protección de los datos personales y en la sensibilización de las víctimas respecto a sus derechos y los medios de reparación disponibles. Esta labor resulta aún más importante en un contexto en el que la nueva regulación de la UE sobre protección de datos va a reforzar adicionalmente a las autoridades en materia de protección de datos.

Mientras que la actividad en 2014 se centró en la cuestión de la pertinencia o no de la conservación de datos, en 2015, la opinión generalizada en los Estados miembros de la UE es que la conservación de datos constituye la medida más eficaz para garantizar la protección de la seguridad nacional, la seguridad pública y la lucha contra la delincuencia grave. Sobre la base de la jurisprudencia reciente del TJUE, se han reiniciado los debates sobre la importancia de la conservación de datos para las autoridades policiales.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, sin perjuicio de los debates a escala europea respecto a la pertinencia de la conservación de datos, los Estados miembros de la UE, en sus marcos nacionales sobre conservación de datos, han de ratificar las normas sobre derechos fundamentales establecidas en la reciente jurisprudencia del TJUE. Tales normas deberán comprender controles de proporcionalidad rigurosos y salvaguardas procesales apropiadas, de modo que se garantice la esencia de los derechos a la privacidad y a la protección de los datos personales.

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo rechazó la propuesta de una Directiva de PNR para la UE en abril de 2013 en respuesta a las dudas sobre proporcionalidad y necesidad, la ausencia de salvaguardas para la protección de datos y la transparencia respecto a los pasajeros. No obstante, en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, el órgano legislativo de la UE alcanzó un acuerdo sobre la adopción de una Directiva de PNR para la UE en 2015. El texto de compromiso comprende salvaguardas ampliadas, como la FRA propuso asimismo en su dictamen de 2011 sobre el sistema de recogida de datos de los PNR de la UE. Se trata de unos requisitos ampliados en materia de previsibilidad, accesibilidad y proporcionalidad, así como de la introducción de ulteriores salvaguardas para la protección de datos. Tras su entrada en vigor, la Directiva tendrá que transponerse en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales en el plazo de dos años.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, mientras se preparan para transponer la futura Directiva sobre registros de nombres de los pasajeros (PNR) de la UE, los Estados miembros de la Unión podrían aprovechar la oportunidad para reforzar las salvaguardas para la protección de datos y garantizar que se establecen los estándares de protección más elevados en lo que atañe a los derechos fundamentales. A la luz de la jurisprudencia reciente del TJUE, las salvaguardas deberían reforzarse especialmente en lo que se refiere a la tutela judicial efectiva y a la supervisión independiente.

6 Derechos del menor

La llegada de miles de niños refugiados en 2015 planteó numerosos retos, entre ellos los asociados a la protección de los menores. Los esfuerzos de la Comisión Europea por proporcionar directrices respecto a sistemas integrados de protección del menor constituyeron un oportuno avance. Con un 27,8% del total de menores en situación de riesgo de pobreza o exclusión social en 2014, la consecución del objetivo de reducción de la pobreza de 2020 de la UE sigue representando una tarea abrumadora. La utilización de internet y las redes sociales por parte de los menores también ocupó un lugar destacado en las prioridades políticas, y sus riesgos asociados y la radicalización de los jóvenes son motivo de especial preocupación. Los Estados miembros siguieron presentando iniciativas contra los abusos en línea y en materia de formación sobre el uso de Internet; el inminente paquete de medidas de protección de datos de la UE promoverá la adopción de ulteriores salvaguardas.

Dictámenes de la FRA

Cinco años antes del plazo límite establecido en la estrategia 2020 de la UE respecto a la reducción de la pobreza, la que sufren los menores sigue estancada en torno al mismo nivel elevado registrado en 2010. Este colectivo sigue corriendo un mayor riesgo de pobreza que el de los adultos. El artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE establece que «los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar». El Semestre Europeo fue objeto de críticas por no prestar suficiente atención a la situación de pobreza persistente de los menores. No obstante, en 2015, el anuncio de la Comisión sobre la creación de un Pilar Europeo de Derechos Sociales genera ciertas expectativas, ya que se refiere al posible desarrollo de legislación de la UE sobre diversos «derechos sociales», incluidas las disposiciones sobre el derecho de acceso a servicios de atención de menores y otras prestaciones afines.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar la pobreza infantil, la UE y sus Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos en el terreno de la lucha contra dicha pobreza y el fomento del bienestar de los menores. Podrían considerar la aplicación de tales esfuerzos en todas las áreas de política y para todos los menores, mientras que otras medidas específicas podrían dirigirse a los menores en situaciones vulnerables, como los pertenecientes a determinadas

minorías étnicas, los romaníes marginados, los menores con discapacidades, los que viven en situaciones de acogida institucional, los menores en familias monoparentales y los que residen en hogares de baja intensidad laboral.

La UE y sus Estados miembros deberían considerar que las medidas adoptadas en el marco del Semestre Europeo contribuyen a la mejora de la protección y el cuidado de los menores, como es necesario para su bienestar, y de conformidad con la recomendación de la Comisión Europea: «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas». Tales medidas podrían elevar especialmente la efectividad, la cantidad, el importe y el alcance de las ayudas sociales para menores y padres, y en especial, para aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social.

Las herramientas de internet y las redes sociales revisten cada vez más importancia en la vida de los menores, como ponen de relieve diversos estudios realizados en 2015. Esta revolución digital trae consigo distintas oportunidades de empoderamiento, como las iniciativas de participación de los menores, pero también riesgos, como los asociados a la violencia sexual, la incitación al odio en internet, la proliferación de imágenes de abusos sexuales a menores y el acoso en línea. El Reglamento de protección de datos de la UE, que alcanzó un consenso político a finales de 2015, exige que los Estados miembros de la UE y el sector privado actúen en la aplicación de las salvaguardas para la protección del menor establecidas en dicho Reglamento.



Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar los retos que plantea internet, la UE podría considerar, conjuntamente con los Estados miembros, formular directrices sobre la mejor manera de aplicar las salvaguardas para la protección de los menores, como la relativa a la autorización paterna establecida en el Reglamento sobre la protección de los datos. Tales salvaguardas han de ser conformes con las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sobre el derecho del menor a la protección y el derecho a expresar su opinión libremente (artículo 24, apartado 1).

En 2015 continuaron los procedimientos de infracción contra siete Estados miembros de la UE en relación con la Directiva (2011/93/UE) relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Los estudios de la FRA publicados en 2015 ponen de relieve que, aunque algunas de las garantías procesales para los menores víctimas establecidas en los artículos 23 y 24 de la Directiva sobre las víctimas de delitos ya se habían adoptado en algunos Estados miembros, no se aplican de manera generalizada. A finales de 2015, se alcanzó un consenso político respecto a una nueva Directiva sobre garantías procesales para menores sospechosos o acusados en procedimientos penales, y es probable que dicho instrumento se adopte a principios de 2016.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para complementar la reciente legislación de la UE relacionada con los menores, la Unión podría considerar, conjuntamente con los Estados miembros, formular directrices sobre la mejor manera de aplicar estas nuevas obligaciones, teniendo en cuenta además las Directrices del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los menores. Tales directrices podrían tratar determinadas salvaguardas específicas para los menores en situaciones vulnerables, como los que se encuentran desplazados, los pertenecientes a minorías étnicas, incluidos los romaníes, y los menores con discapacidades. Los Estados miembros deberían asegurarse de aplicar eficazmente la Directiva sobre las víctimas de delitos, en particular, sus artículos 23 y 24, mediante la asignación los recursos adecuados para abordar aspectos tales como la formación (artículo 25), la orientación profesional y las necesidades materiales (p. ej., disponibilidad de tecnologías de la comunicación; artículo 23), en todo caso de conformidad con el derecho a la protección de los menores con arreglo al artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

7 El acceso a la justicia, incluidos los derechos de las víctimas de delitos

En un contexto de preocupación por los acontecimientos en algunos Estados miembros de la UE, las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la propia UE siguieron dedicando esfuerzos a la consolidación del Estado de Derecho, tanto en el terreno de la independencia judicial, como en el de la estabilidad de los sistemas judiciales. Varios Estados miembros reforzaron los derechos de las personas acusadas y de los sospechosos, con vistas a la transposición del Derecho derivado de la UE pertinente. El ejercicio de 2015 fue asimismo el del plazo límite establecido para que los Estados miembros transpusieran la Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos, pero hay que seguir trabajando con el fin de procurar un cambio efectivo para dichas víctimas. Entretanto, los Estados miembros adoptaron importantes medidas para combatir la violencia contra las mujeres, y la Comisión Europea comunicó sus planes respecto a la posible adhesión de la UE al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

Dictámenes de la FRA

El Estado de Derecho forma parte de la protección de todos los valores fundamentales consignados en el artículo 2 del TUE, constituye un requisito previo para procurar tal protección, y es necesario además para velar por los derechos fundamentales que se derivan de los tratados y obligaciones de la UE con arreglo al Derecho internacional. Las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la UE siguieron dedicando esfuerzos a la consolidación del Estado de Derecho, incluidos los que atañen a la tarea de incidir en la importancia de la independencia judicial y la estabilidad de los sistemas judiciales en la UE. Con todo, los acontecimientos en algunos Estados miembros de la Unión en 2015 fueron motivo de preocupación en relación con el Estado de Derecho, de manera similar a lo ocurrido en ejercicios previos.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar las preocupaciones relacionadas con el Estado de Derecho y suscitadas respecto a algunos Estados miembros de la UE en 2015, y para prevenir de manera más general ulteriores crisis en este terreno, todos los agentes relevantes a escala nacional, incluidos los gobiernos, los parlamentos y el

poder judicial, han de redoblar sus esfuerzos para apoyar y consolidar el Estado de Derecho. En este contexto, deberían considerar una actuación concienzuda basada en el asesoramiento derivado de los mecanismos europeos e internacionales de vigilancia de los derechos humanos. El intercambio periódico con la UE, y entre los propios Estados miembros, sobre la base de criterios comparativos objetivos (como los indicadores), y las evaluaciones contextuales podrían constituir un elemento relevante para atenuar y prevenir problemas relacionados con el Estado de Derecho en el futuro.

Al transponer las directivas de la UE sobre el derecho a traducción e interpretación, y sobre el derecho a la información en procedimientos penales, la mayoría de los Estados miembros de la UE decidieron proponer enmiendas legislativas, como se pone de relieve en estudios de la FRA en 2015, para: aclarar ciertos mecanismos adoptados con arreglo a las leyes nacionales de aplicación; abordar las omisiones y las dificultades derivadas de la ejecución de estas leyes en la práctica; o redefinir su ámbito de aplicación. No obstante, las pruebas recabadas ponen de relieve que siguen existiendo lagunas en lo que atañe a la adopción de medidas políticas.



Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para garantizar que derechos procesales como el derecho a la traducción o a la información devengan prácticos y efectivos en toda la UE, la Comisión Europea y otros órganos pertinentes de la Unión deberían colaborar estrechamente con los Estados miembros para formular directrices sobre las acciones legislativas y de política en este ámbito, incluido un intercambio de prácticas nacionales entre Estados miembros. En opinión de la FRA, además de revisar su marco legislativo en lo que atañe a las Directivas de la UE sobre el derecho a traducción e interpretación y el derecho a la información en procedimientos penales, los Estados miembros de la UE han de redoblar sus esfuerzos en los próximos años para complementar sus iniciativas legislativas con medidas políticas concretas, como la formulación de directrices y la oferta de cursos de formación dirigidos al personal del sistema de justicia penal en lo que se refiere a las dos Directivas.

Con arreglo al plazo límite de noviembre de 2015 para la transposición de la Directiva sobre las víctimas de delitos (2012/29/UE), algunos Estados miembros adoptaron medidas importantes para hacer efectivos los derechos y normas mínimos de la Directiva. No obstante, las pruebas recabadas en los estudios de la FRA al respecto ponen de relieve que siguen existiendo lagunas significativas, como las que atañen a la aplicación práctica de la información facilitada a las víctimas (artículo 4), el establecimiento y la provisión de servicios de asistencia de manera gratuita (artículos 8 y 9) y la evaluación individual de las víctimas por la policía (artículo 22). La mayoría de los Estados miembros de la UE deben adoptar aún diversas medidas relevantes para transponer la Directiva a su legislación nacional.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, con el fin de capacitar y habilitar a las víctimas de delitos para que puedan reclamar sus derechos, los Estados miembros deberían abordar sin demora las lagunas restantes en sus marcos jurídicos e institucionales. Con arreglo a sus obligaciones conforme a la Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos, deberían reforzar la capacidad y la dotación de fondos de los servicios de asistencia a las víctimas de delitos, a los que puedan acceder estas de manera gratuita.

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una forma de abuso de derechos fundamentales, lo que refleja el principio de igualdad en el ámbito del sexo, entre ellos el respeto por la dignidad humana y el derecho a la vida, ganó terreno en 2015, ya que cuatro Estados miembros de la UE ratificaron el Convenio de Estambul y la Comisión Europea anunció una «Hoja de ruta hacia una posible adhesión de la UE al Convenio». No obstante, sigue siendo necesario adoptar más medidas legales y políticas para prevenir la violencia contra las mujeres. La Comisión y ciertos Estados miembros utilizaron los datos de la encuesta realizada por la FRA a escala de toda la UE sobre la prevalencia y la naturaleza de diversas formas de violencia contra las mujeres, con el fin de abogar por un refuerzo de las respuestas jurídicas y políticas para combatir este tipo de abusos.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, con el fin de reforzar las respuestas jurídicas y políticas para combatir la violencia ejercida contra las mujeres, la UE ha de adherirse al Convenio del Consejo de Europa para la prevención y la lucha contra la violencia hacia la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), conforme se esboza en la hoja de ruta de la Comisión. Los Estados miembros de la UE deberían ratificar y aplicar de manera efectiva dicho Convenio.

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

En 2015, cinco años después de la adhesión de la UE a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), un órgano instituido por un tratado de las Naciones Unidas, en concreto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité de la CDPD) revisó por vez primera el cumplimiento por parte de la UE de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En sus observaciones finales, el Comité de la CDPD elaboró un plan con las medidas adicionales requeridas para que la UE cumpla las obligaciones que le atañen con arreglo a la Convención. En el ámbito nacional, la CDPD impulsa procesos de cambio de amplia escala, ya que los Estados miembros procuran armonizar sus marcos jurídicos con las normas de la Convención. Es probable que estos procesos continúen, puesto que los marcos de vigilancia establecidos en virtud del artículo 33, apartado 2 de la Convención siguen analizando la legislación para determinar su compatibilidad con la CDPD.

Dictámenes de la FRA

Dado que, por vez primera, un órgano instituido por un tratado de las Naciones Unidas, el Comité de la CDPD, revisó el cumplimiento por parte de la UE de sus obligaciones internacional en materia de derechos humanos, las observaciones finales del Comité sobre la aplicación de la CDPD por parte de la UE, publicadas en 2015, constituyen un hito importante para el compromiso de la Unión con la igualdad y el respeto de los derechos humanos. Las recomendaciones, de gran escala, ofrecen directrices respecto a la adopción de acciones legislativas y políticas en todas las áreas de competencia de la UE.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para lograr una aplicación plena de la CDPD, las instituciones de la UE deberían utilizar las observaciones finales del Comité de la CDPD como una oportunidad para establecer un ejemplo positivo ejecutando rápidamente las recomendaciones de dicho Comité. Como representante de la UE en el marco de la Convención, la Comisión Europea debe colaborar estrechamente con otras instituciones, órganos y agencias de la Unión, así como con los Estados miembros, para coordinar un seguimiento efectivo y sistemático de las observaciones finales. Las modalidades de tal cooperación podrían fijarse en una estrategia de ejecución de la CDPD, como recomienda el Comité de la Convención, y en la actualizada Estrategia Europea sobre Discapacidad (2010-2020).

A medida que se aproxima el décimo aniversario de la entrada en vigor de la CDPD en 2016, las pruebas recabadas ponen de relieve que esta Convención ha constituido un poderoso factor de impulso de reformas jurídicas y políticas a escala europea y nacional. Sin embargo, el enfoque respecto a la discapacidad basado en los derechos humanos que se demanda en la Convención no se ha reflejado aún plenamente en la elaboración de leyes y políticas en el ámbito de la UE, ni a escala nacional.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para abordar el hecho de que no se haya adoptado plenamente aún el enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos, la UE y sus Estados miembros deberían considerar la opción de redoblar sus esfuerzos para adecuar sus marcos jurídicos a los requisitos de la CDPD. Como recomienda el Comité de la CDPD, tales esfuerzos podrían incluir una revisión exhaustiva de su legislación, con el fin de garantizar la armonización plena con las disposiciones de la Convención. Estas revisiones a escala nacional y de la UE podrían dar lugar al establecimiento de objetivos y plazos inequívocos para las reformas, y a la identificación de los agentes responsables.

Las revisiones de la UE, Alemania, Croacia y la República Checa a cargo del Comité de la CDPD en 2015 ponen de relieve que estos procesos de examen realizados por órganos de vigilancia ofrecen una oportunidad valiosa para recabar la aportación de



diversas organizaciones de la sociedad civil, incluidas las dedicadas a las personas con discapacidad. Mantener este nivel de participación y consulta a lo largo del proceso de seguimiento de las observaciones finales plantea un reto de mayor calado, dada la amplitud del alcance de las recomendaciones del Comité.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, con el fin de mantener el nivel de participación logrado hasta la fecha durante proceso de revisión de la CDPD, cuando se adopten medidas para aplicar las observaciones finales del Comité de la Convención, tanto la UE como los Estados miembros deberían considerar utilizar mecanismos estructurados y sistemáticos de consulta y buscar la participación de las personas con discapacidad. Tal consulta debe ser plenamente accesible, de manera que todas las personas con discapacidad puedan participar, con independencia de su tipología.

A finales de 2015, únicamente Finlandia, Irlanda y los Países Bajos no habían ratificado la CDPD, aunque cada uno de estos países adoptó medidas significativas encaminadas a culminar las reformas requeridas para allanar el camino a la ratificación. Otros cuatro Estados miembros, y la UE, a pesar de que en 2012 ratificaron la Convención principal, están pendientes aún de ratificar el Protocolo opcional a la CDPD, que permite que las personas puedan formular reclamaciones a título individual ante el Comité de la Convención.

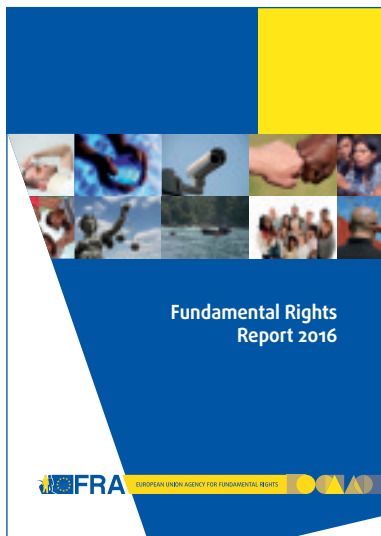
Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para lograr la ratificación plena de la CDPD, los Estados miembros de la UE que no han procedido aún a la misma deberían considerar la adopción inmediata de medidas encaminadas a culminar las últimas reformas pendientes en el camino a la ratificación de la Convención. La UE y los Estados miembros pendientes de completar su ratificación de la CDPD con la adopción del Protocolo opcional deberían considerar una rápida culminación de las acciones legales necesarias para ratificar dicho Protocolo.

A finales de 2015, cuatro de los 25 Estados miembros de la UE que han ratificado la CDPD no habían establecido o designado aún un órgano para la ejecución y el seguimiento de la Convención, conforme se dispone en su artículo 33, según un análisis comparativo de la FRA al respecto. Las pruebas disponibles ponen de relieve que una falta de recursos humanos y financieros, así como la ausencia de un fundamento jurídico sólido para la designación de tales órganos, impiden la labor de los órganos ya constituidos, en particular, de los marcos de vigilancia establecidos conforme al artículo 33, apartado 2.

Dictámenes de la FRA

En opinión de la FRA, para mejorar el seguimiento de las obligaciones previstas en la CDPD, la UE y todos sus Estados miembros deberían considerar asignar a los marcos de vigilancia, establecidos con arreglo al artículo 33, apartado 2, recursos humanos y financieros suficientes y estables que les permitan el desempeño de sus funciones. También deberían considerar garantizar la independencia de tales marcos, asegurándose de que su composición y actividad tengan en cuenta los Principios de París sobre el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, conforme se dispone en el artículo 33, apartado 2. El establecimiento de un fundamento jurídico formal para los marcos de vigilancia en el ámbito de la UE y a escala nacional, en el que se dispongan claramente su función y su ámbito de actividad, contribuiría a su independencia. Los Estados miembros pendientes de designar los órganos previstos en el artículo 33 deberían proceder a su constitución a la mayor brevedad posible, y a dotarles de los recursos y competencias necesarios para procurar la ejecución y el seguimiento efectivos de sus obligaciones previstas en la CDPD.



La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros pusieron en marcha y desarrollaron en 2015 numerosas iniciativas para proteger y fortalecer los derechos fundamentales. El *Informe sobre los derechos fundamentales 2016* de la FRA proporciona los dictámenes de la misma y resume y analiza los principales acontecimientos en el ámbito de los derechos fundamentales en la UE entre enero y diciembre de 2015. Al incluir tanto los progresos realizados como los obstáculos que siguen encontrándose, el informe facilita una perspectiva de las principales cuestiones que configuran el debate sobre los derechos fundamentales en el conjunto de la UE.

La sección especial de este año examina detenidamente cuestiones relacionadas con el asilo y la migración. En el resto de los capítulos se aborda la Carta de los Derechos Fundamentales y su uso por los Estados miembros; la igualdad y la no discriminación; el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada a los mismos; la integración de la población romaní; la sociedad de la información y la protección de datos; los derechos del menor; el acceso a la justicia, incluidos los derechos de las víctimas de delitos, y los avances en la ejecución de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para más información:

Si desea consultar el documento completo de la Informe sobre los derechos fundamentales 2016 (*FRA Fundamental Rights Report 2016*), acceda a <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

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

- FRA (2016), *Informe sobre los derechos fundamentales 2016 - Dictámenes de la FRA*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (disponible en las 24 lenguas oficiales de la UE)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015* (El asilo y la migración a la UE en 2015), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (disponible en inglés y francés)

Para consultar informes anuales previos de la FRA sobre los desafíos y los logros en materia de derechos fundamentales en la Unión Europea en un año concreto, acceda a: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (disponible en inglés, francés y alemán).



Oficina de Publicaciones

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 – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2016
Fotografía: © iStockphoto; Comisión Europea; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-304-3, doi:10.2811/96466
PDF: ISBN 978-92-9491-296-1, doi:10.2811/700374