COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.05.2004
COM(2004)379 final

LIVRO VERDE

Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada

(apresentado pela Comissão)

Prefácio

Os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação estão no centro do modelo social europeu. Representam a pedra de toque dos direitos e valores fundamentais subjacentes à União Europeia de hoje.

Tudo aquilo que concretizámos na área da igualdade de tratamento e da não discriminação é motivo de orgulho. Muito foi conseguido no curto espaço de tempo desde que os Estados-Membros chegaram a um consenso quanto à necessidade de uma acção concertada no plano europeu para combater a discriminação em razão da raça ou da origem étnica, da religião ou crença, da idade, da deficiência e da orientação sexual. As acções neste domínio tiveram por base a experiência considerável adquirida pela UE na abordagem da discriminação em razão do sexo.

A legislação europeia veio reforçar significativamente o nível de protecção contra a discriminação em toda a UE. Tem agido como catalisador do desenvolvimento de uma abordagem da igualdade e da não discriminação simultaneamente mais coerente e vocacionada para os direitos.

Não obstante, serão necessários esforços acrescidos para garantir que o princípio da não discriminação é aplicado com eficácia em toda a União Europeia. A discriminação continua a ser uma realidade quotidiana para milhões de cidadãos que vivem e trabalham na UE. Acresce que novos desafios emergiram desde a adopção dos actuais instrumentos de combate à discriminação a nível europeu.

Entre estes desafios contam-se o alargamento da UE, muito particularmente a necessidade de intensificar esforços para dar resposta à situação do povo cigano e de outras minorias étnicas. Outro objectivo deveria ser o de garantir a eficácia da aplicação do enquadramento comunitário para o combate a todas as formas de discriminação na União alargada.

A política antidiscriminação constitui uma importante parte da abordagem comunitária em matéria de imigração, inclusão, inserção e emprego. Ao clarificar direitos e obrigações e ao realçar os benefícios da diversidade numa sociedade multicultural, poderá contribuir para orientar um processo de mudança assente no respeito mútuo entre as minorias étnicas, os migrantes e as sociedades que os acolhem.

A política antidiscriminação deve continuar a fazer parte da resposta da UE a um conjunto de questões de interesse geral. Deve apoiar esforços para combater toda e qualquer forma de racismo e xenofobia, incluindo as recentes manifestações de antisemitismo e islamofobia.

A grande maioria dos europeus continua a opor-se a todas as formas de discriminação, facto que foi confirmado no recente inquérito de opinião Eurobarómetro sobre discriminação na Europa. Esta vontade confere à UE um importante mandato para prosseguir esforços no domínio do combate à discriminação e pela igualdade de tratamento.

O desenvolvimento da política comunitária nesta área tem sido possível graças ao apoio e à acção conjunta de um amplo espectro de intervenientes. Faço votos para que todos estes intervenientes desempenhem um papel activo no exercício de consulta lançado pelo presente Livro Verde.

Odile Quintin, Directora-Geral do Emprego e Assuntos Sociais, Comissão Europeia

ÍNDICE

1. Introdução 4

2. Progressos obtidos 5

2.1. A emergência da não discriminação enquanto competência da Comunidade Europeia 5

2.2. Criar um enquadramento jurídico 6

2.3. Apoio comunitário a medidas de combate à discriminação 7

2.4. Princípio da não discriminação e direitos sociais fundamentais 10

2.5. A não discriminação e a agenda da UE para o crescimento, o emprego e a coesão social 11

2.6. Não discriminação – o contexto internacional 13

3. Desafios futuros 14

3.1. As questões ligadas ao alargamento da UE 14

3.2. Aplicação do quadro jurídico 16

3.3. Melhorar a recolha, o acompanhamento e a análise de dados 17

3.4. Apoio comunitário a medidas de combate à discriminação 18

3.5. Reforçar a cooperação com os intervenientes 19

3.6. Integrar o princípio da não discriminação em outras área políticas 21

4. Conclusão 22

5. Como participar na consulta 23

ANEXO 24

Questionário 24

1. INTRODUÇÃO

Há cinco anos, o combate à discriminação na União Europeia conheceu um forte impulso com a concessão de novos poderes para acabar com a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, idade, deficiência e orientação sexual.

O presente Livro Verde dá conta da leitura que a Comissão Europeia faz dos progressos obtidos até à data. Procura ainda conhecer pontos de vista quanto à forma de a UE poder prosseguir e reforçar as respectivas intervenções de combate à discriminação e promoção da igualdade de tratamento. Ao fazê-lo, dá resposta aos apelos do Parlamento Europeu e de outras instâncias de organizar uma consulta pública sobre o desenvolvimento futuro da política neste domínio.

O Parlamento Europeu e organizações da sociedade civil têm desempenhado até à data um papel instrumental, fazendo avançar as prioridades da UE no combate à discriminação. As autoridades nacionais assumiram igualmente relevância crucial ao definirem e executarem esta agenda política. Entre os outros intervenientes envolvidos contam-se organismos responsáveis pela promoção da igualdade nos Estados-Membros, autoridades regionais e locais, empregadores, sindicatos, especialistas e individualidades do mundo académico.

A Comissão faz votos para que todos os intervenientes relevantes desempenhem um papel activo no exercício de consulta lançado pelo presente Livro Verde. Em virtude da importância que revestem as políticas antidiscriminação para todos os cidadãos da União Europeia, a Comissão gostaria também de receber reacções da opinião pública.

O capítulo 2 do presente Livro Verde dá conta das acções da UE ao longo dos últimos cinco anos para combater a discriminação e promover a igualdade de tratamento. Analisa de que forma estas iniciativas se relacionam com outros desenvolvimentos políticos aos níveis europeu e internacional.

O capítulo 3 examina os novos desafios que emergiram recentemente, nomeadamente os associados ao alargamento da UE. Avalia as implicações deste contexto em mutação para o desenvolvimento das políticas em matéria de não discriminação e igualdade de tratamento.

As respostas ao presente Livro Verde serão reunidas principalmente por via de um questionário em linha[1]. O período de consulta pública tem início em 01.06.04 e termina a 31.08.04. O capítulo 5 do presente Livro Verde contém instruções mais detalhadas sobre as modalidades de participação no processo de consulta.

Os resultados deste exercício contribuirão para dar forma à estratégia futura da Comissão Europeia em matéria de não discriminação e igualdade de tratamento. Serão incorporados na agenda da nova Comissão que entrará em funções em Novembro de 2004. Serão ainda tomados em consideração aquando da redacção da nova Agenda de Política Social da UE, a qual será aprovada no decurso de 2005. A Comissão atenderá ainda aos resultados da presente consulta pública em relatórios que tenha de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho durante 2005 e 2006 sobre a execução das directivas e do programa antidiscriminação.

---

[1] http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=PT

2. PROGRESSOS OBTIDOS

2.1. A emergência da não discriminação enquanto competência da Comunidade Europeia

Ao longo das últimas três décadas, foi criado um considerável corpo de legislação europeia visando o combate à discriminação em razão do sexo em áreas como a remuneração, as condições de trabalho e a segurança social. Ao longo dos anos, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias contribuiu para clarificar e reforçar este enquadramento jurídico. Presentemente, a igualdade entre homens e mulheres é reconhecida como um dos objectivos centrais da UE, estando em curso esforços para integrar esta dimensão em todas as acções comunitárias.

Com base na experiência da UE no combate à discriminação sexual, emergiu um consenso em meados da década de 90 relativamente à necessidade de a Comunidade Europeia lutar contra a discriminação por outros motivos. As organizações da sociedade civil e o Parlamento Europeu foram instrumentais para avançar com o debate sobre estas questões.

Em resultado deste processo, e na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1997, foi incluído um novo artigo (13º) no Tratado CE. O artigo 13º assinalou um significativo salto em frente na luta contra a discriminação a nível da UE, na medida em que conferia à Comunidade poderes para adoptar acções de combate à discriminação com base em novos motivos, incluindo a raça ou a origem étnica, religião ou crença, deficiência e orientação sexual.

Este artigo foi subsequentemente alterado pelo Tratado de Nice, a fim de permitir a adopção de medidas de incentivo por maioria qualificada de votos no Conselho. A acção legislativa continua a exigir a aprovação unânime por parte desta instituição, pese embora as propostas apresentadas pela Comissão para se avançar para o voto por maioria qualificada no contexto da Convenção Europeia.

Artigo 13º

Tratado que institui a Comunidade Europeia (com a última redacção que lhe foi dada pelos Tratados de Amesterdão e Nice)

1. Sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado e dentro dos limites das competências que este confere à Comunidade, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

2. Em derrogação do nº 1, sempre que adopte medidas de incentivo comunitárias, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, para apoiar as acções dos Estados-Membros destinadas a contribuir para a realização dos objectivos referidos no nº 1, o Conselho delibera nos termos do artigo 251.

A adopção do artigo 13º configura o reconhecimento crescente da necessidade de desenvolver uma *abordagem coerente e integrada* da luta contra a discriminação. Esta abordagem tem por objectivo maximizar os esforços conjuntos de combate à discriminação e aproveitar a transferência de experiências e boas práticas nos vários domínios. Fornece uma base mais eficaz para tratar situações de *discriminação múltipla* e permite abordagens jurídicas e

políticas comuns que abranjam os diferentes motivos, incluindo definições comuns de discriminação.

Ainda que reconhecendo os desafios específicos que se colocam a diferentes grupos, esta abordagem integrada parte do pressuposto de que a igualdade de tratamento e o respeito pela diversidade interessam ao conjunto da sociedade.

A adopção de medidas de combate à discriminação conta-se também entre os objectivos fundamentais da União Europeia, consubstanciados no artigo 3º do projecto de Constituição apresentado ao Conselho Europeu pela Convenção Europeia em Julho de 2003.

2.2. Criar um enquadramento jurídico

A Comissão Europeia agiu com celeridade para efectivar as competências definidas no artigo 13º e apresentou, no final de 1999, um pacote de propostas. Estas levaram à adopção unânime pelo Conselho, em 2000, de duas directivas inovadoras[2] que visam garantir a todas as pessoas que vivem na UE a possibilidade de beneficiarem de uma protecção jurídica eficaz contra a discriminação.

A primeira directiva (sobre igualdade racial) proíbe a discriminação directa e indirecta, bem como o assédio e quaisquer instruções no sentido de discriminar pessoas com base na origem racial ou étnica. Abrange áreas como o emprego, a formação, a educação, a segurança social, os cuidados de saúde, a habitação e o acesso a bens e serviços.

A segunda directiva (sobre igualdade no emprego) coloca a tónica na discriminação no emprego e na actividade profissional, bem como na formação profissional. Incide na discriminação directa e indirecta, bem como no assédio e em instruções no sentido de discriminar pessoas com base na religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual. Inclui importantes disposições relativas a adaptações razoáveis com vista a promover o acesso das pessoas com deficiência ao emprego e à formação.

As directivas "igualdade racial" e "igualdade no emprego" inspiram-se em anteriores textos legislativos da CEE em matéria de igualdade entre homens e mulheres. Muitas das definições e conceitos jurídicos usados nas duas directivas foram inspirados por legislação no domínio da igualdade entre os géneros e/ou em jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia na mesma área. Por seu turno, o ulterior desenvolvimento da legislação em matéria de igualdade entre homens e mulheres na UE recorreu a algumas inovações introduzidas por estas duas directivas.

Convém sublinhar que estas directivas reforçaram significativamente o nível de protecção contra a discriminação em toda a UE. Em consequência, quando se trata de legislação neste domínio, a UE possui um dos quadros jurídicos mais avançados do mundo. As directivas implicaram alterações significativas às legislações nacionais de <u>todos</u> os Estados-Membros, mesmo aqueles onde a lei anti-discriminação era já assaz exaustiva.

---

[2] Directiva 2000/43/CE do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (publicada no JO L 180 de 19 de Julho de 2000) e Directiva 2000/78/CE do Conselho que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional (publicada no JO L 303 de 2 de Dezembro de 2000).

Em alguns países, este processo envolveu a introdução de uma abordagem inteiramente nova e vocacionada para os direitos da legislação e das políticas em matéria de anti-discriminação. Igualmente importante é salientar que os Estados-Membros estão actualmente a proceder à actualização dos respectivos quadros jurídicos em matéria de discriminação sexual, à luz da alteração à Directiva 2002/73/CE relativa à igualdade de tratamento, bem como à transposição das directivas sobre igualdade racial e igualdade no emprego. Em vários casos, este exercício conduziu à adopção de legislação nacional que abrange a discriminação em razão do sexo em paralelo com outros motivos de discriminação.

Em muitos Estados-Membros, as directivas introduziram pela primeira vez a protecção contra a discriminação por determinados motivos e exigiram a introdução de novas definições e conceitos jurídicos. Levaram igualmente à criação de novos organismos especializados na igualdade, bem como ao reforço dos poderes de certos órgãos já existentes.

Os prazos de transposição para o direito nacional das directivas sobre igualdade racial e igualdade no emprego já terminaram[3]. Verificaram-se atrasos na transposição destas directivas em muitos Estados-Membros embora tenham sido registados alguns sinais positivos de avanços nos meses mais recentes. A Comissão está a proceder às necessárias acções legais com vista a assegurar a transposição das directivas em todos os Estados-Membros.

Numa nota mais positiva, convém salientar que, no processo de transposição das directivas, alguns Estados-Membros ultrapassaram os requisitos mínimos definidos na legislação comunitária. Por exemplo, proibiram a discriminação fora da esfera laboral em razão da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual. Vários Estados-Membros criaram um único enquadramento jurídico que abrange a discriminação em razão do sexo para além dos motivos enumerados nas duas directivas CE.

Igualmente positivo é notar a tendência para a criação de órgãos únicos no domínio da igualdade que tratam todos os motivos de discriminação abrangidos pelas directivas. Em muitos casos, estes órgãos nacionais abordam a discriminação sexual juntamente com outros motivos constantes do artigo 13º do Tratado CE. A Comissão está preocupada em garantir que estes órgãos dispõem da independência, recursos e capacidades necessários a um funcionamento eficaz.

É importante sublinhar que a aplicação correcta da legislação anti-discriminação depende do empenho das autoridades nacionais, da ajuda activa e do envolvimento da sociedade civil e do apoio complementar a medidas não legislativas de combate à discriminação.

2.3. Apoio comunitário a medidas de combate à discriminação

As directivas sobre igualdade racial e igualdade no emprego são complementadas por um programa de acção comunitário de luta contra a discriminação[4]. Este programa abrange todos

---

[3] O prazo para transposição da Directiva 2000/43/CE era 19 de Julho de 2003. O prazo para a transposição da Directiva 2000/78/CE era 2 de Dezembro de 2003, embora alguns Estados-Membros tenham feito uso da possibilidade de requerer um período adicional até três anos para aplicar as disposições relativas à discriminação em razão da idade e da deficiência.

[4] Decisão 2000/750/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um programa de acção comunitário de luta contra a discriminação (2001-2006), (publicada no JO L 303 de 2 de Dezembro de 2000).

os motivos definidos no artigo 13º à excepção do sexo, que é tratado separadamente pelo programa da Comunidade Europeia em matéria de igualdade entre homens e mulheres[5].

A existência do programa comunitário traduz o reconhecimento de que a legislação é apenas uma componente da acção de combate à discriminação. É também necessário apoiar um leque de medidas positivas a fim de desafiar comportamentos discriminatórios e promover a mudança de atitudes ao longo do tempo. O programa visa especificamente:

- melhorar a compreensão das questões relacionadas com a discriminação, através de uma melhoria do conhecimento deste fenómeno, assim como da avaliação da eficácia das políticas e práticas;

- desenvolver uma capacidade de prevenção e de luta eficaz contra a discriminação, designadamente pelo reforço dos meios de acção das organizações e através do apoio ao intercâmbio de informações e boas práticas e da criação de redes a nível europeu, tendo sempre em conta as particularidades das diversas formas de discriminação;

- promover e divulgar os valores e as práticas subjacentes à luta contra a discriminação, incluindo através de actividades de sensibilização.

O orçamento total atribuído ao programa é de 98,4 milhões de euros para o período 2001-2006.

Três anos após o seu lançamento em 2001, o programa deu já um contributo valioso para os esforços da UE e dos Estados-Membros no combate à discriminação. O programa apoiou anualmente cerca de 100 projectos e actividades. Estas actividades envolveram uma ampla variedade de intervenientes: autoridades nacionais, organizações representantes de pessoas potencialmente expostas a discriminação, parceiros sociais, organismos que operam em prol da igualdade, decisores políticos e profissionais do direito.

O interesse pelas actividades da UE de combate à discriminação aumentou consideravelmente desde o lançamento do programa, facto patente no elevado número de visitantes das páginas Internet da Comissão Europeia que incidem na antidiscriminação, o que as torna o sítio mais visitado do servidor Europa. Sondagens recentes indicam que, num espaço de tempo relativamente curto, o combate à discriminação tornou-se uma das vertentes mais conhecidas das políticas sociais e de emprego da UE.

Apresentam-se, de seguida, alguns exemplos de projectos apoiados até à data pelo programa. Informações mais circunstanciadas podem ser encontradas no sítio web da Comissão[6].

Exemplos de actividades apoiadas pelo programa comunitário de luta contra a discriminação:

Vertente 1 (Análise e avaliação)

A Comissão Europeia publicou os resultados de um inquérito de opinião Eurobarómetro[7] em Maio de 2003. Este inquérito revelou que a maioria dos europeus acredita que a origem

5 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_en.html
6 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_en.htm
7 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm

étnica, a religião, a deficiência ou a idade podem constituir um obstáculo na procura de emprego, mesmo numa situação de igualdade de qualificações. A maioria opõe-se a formas de discriminação em qualquer circunstância, embora se mostre menos confiante em atitude análogas por parte de outros.

Vertente 2 (Reforço da capacidade)

A directiva sobre igualdade racial exige aos Estados-Membros que designem um organismo especializado responsável pela igualdade para prestar assistência às vítimas e emitir relatórios e recomendações. No âmbito da vertente 2 do programa, foram concedidos fundos para permitir a ligação em rede dos organismos responsáveis pela igualdade novos e já existentes e promover o intercâmbio de experiências e boas práticas entre eles.

Vertente 3 (Sensibilização)

Em Junho de 2003, a Comissão Europeia lançou uma campanha informativa intitulada "Pela Diversidade – Contra a discriminação"[8] *que se estenderá por cinco anos. Esta campanha destina-se a informar os cidadãos dos seus direitos e deveres ao abrigo da legislação europeia e nacional em matéria de anti-discriminação, bem como promover os efeitos positivos da diversidade para as empresas e o conjunto da sociedade.*

Alguns projectos concebidos para acabar com a discriminação no emprego beneficiaram igualmente de financiamento comunitário através da Iniciativa EQUAL e das intervenções do Fundo Social Europeu. Alguns projectos apoiados através do programa comunitário em matéria de igualdade entre homens e mulheres incidiram igualmente na discriminação por outros motivos abrangidos pelo artigo 13º (por exemplo, as mulheres das minorias étnicas). O programa comunitário de combate à exclusão social abordou questões conexas a partir de uma perspectiva de inclusão social.

Os programas da UE nos domínios da educação, formação e juventude apoiaram igualmente actividades em prol das minorias étnicas, das pessoas com deficiência e de outros grupos desfavorecidos. Foram também apoiados projectos de investigação de questões relacionadas com a discriminação ao abrigo dos 5º e 6º programas-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico. Serão também disponibilizadas informações sobre os direitos à protecção contra a discriminação e outras questões na nova versão do sítio Internet da UE Diálogo com os Cidadãos[9].

Exemplo de um projecto de cooperação transnacional EQUAL

"A Diversidade Vence": esta campanha reúne parceiros da Grécia, Espanha, Alemanha e Países Baixos. Visa melhorar a integração dos migrantes no mercado de trabalho e demonstrar aos empregadores que a gestão da diversidade constitui uma vantagem para as respectivas empresas e o conjunto da sociedade.

Para mais informações, consultar a base de dados EQUAL:

(http://europa.eu.int/comm/equal).

---

8 http://www.stop-discrimination.info/

9 http://europa.eu.int/citizensrights

2.4. Princípio da não discriminação e direitos sociais fundamentais

O compromisso da União Europeia para com o princípio da não discriminação foi reafirmado pela proclamação, em Dezembro de 2000, da Carta dos Direitos Fundamentais. [10] O artigo 20º da Carta define o princípio geral da igualdade perante a lei e o artigo 21º incide no princípio da não discriminação.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 21º:

1. É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.

2. No âmbito de aplicação do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, e sem prejuízo das disposições especiais destes Tratados, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade.

O artigo 21º da Carta abrange os seis motivos repertoriados no artigo 13º do Tratado CE, bem como sete razões adicionais (origem social, características genéticas, língua, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria étnica, riqueza e nascimento).

A Convenção Europeia propôs integrar a Carta num novo Tratado Constitucional para a União Europeia. Propôs ainda que o novo Tratado incluísse a não discriminação entre os objectivos fundamentais da UE. Estas propostas ainda não foram aprovadas pelos Estados-Membros, na pendência dos resultados da Conferência Intergovernamental e da adopção do novo Tratado.

A integração da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado não forneceria uma nova base jurídica para ulterior legislação comunitária no domínio da não discriminação. Contudo, vários dos motivos adicionais incluídos na Carta suscitam questões importantes e sensíveis (por exemplo, a discriminação em razão de características genéticas). Será necessário considerar formas de avançar com o debate destas questões a nível da UE.

Nos termos do artigo 51º da Carta, os princípios que estabelece deverão orientar o desenvolvimento de políticas na UE e a aplicação das mesmas por parte das autoridades nacionais. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia (TJCE) sempre considerou que os direitos humanos fundamentais, derivados dos instrumentos internacionais dos quais todos os Estados-Membros são parte signatária, integram os princípios gerais do direito comunitário cuja observância o Tribunal assegura[11]. A Carta é já um importante documento de referência para o TJCE na sua interpretação do direito comunitário[12].

---

10 http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html

11 Ver Processo 29/69, Stauder contra City of Ulm, Processo 4/73 CJ [1969] 00419, Nold contra Commission, Processo C-60/00 CJ [1974] 00491, Processo C-60/2000, Mary Carpenter contra Secretary of State for the Home Department CJ [2002] I-006279.

12 Ver Processo C-245/01 - RTL Television GmbH contra Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, CJ {2003] 0000, Processos T-116/01 & T-118/01 - P & O European Ferries (Vizcaya) & SA contra and Diputación Foral de Vizcaya contra Comissão das Comunidades Europeias, CJ [2003] 0000.

O princípio da não discriminação em razão do sexo ou da nacionalidade foi reafirmado inúmeras vezes pelo TJCE enquanto direito fundamental ao abrigo da legislação comunitária, sendo que quaisquer excepções ao mesmo devem ser alvo de uma interpretação estrita[13]. Esta jurisprudência irá, sem dúvida, influenciar o TJCE quando for chamado a analisar pela primeira vez as directivas sobre igualdade racial e igualdade no emprego.

2.5. A não discriminação e a agenda da UE para o crescimento, o emprego e a coesão social

No Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, a UE definiu uma estratégia exaustiva a pôr em prática ao longo de dez anos, visando o crescimento económico a longo prazo, o pleno emprego, a coesão social e o desenvolvimento sustentável. Esta estratégia é apoiada, nomeadamente, pela Estratégia Europeia de Emprego e pelo processo de inclusão social da UE.

Um dos objectivos da chamada "agenda de Lisboa" consiste em aumentar os níveis de emprego de grupos actualmente sub-representados no mercado de trabalho. Entre as metas contam-se o aumento das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e das mulheres, bem como uma redução significativa, até 2010, das disparidades em termos de desemprego de que são vítimas as pessoas desfavorecidas, tais como as pessoas com deficiências, as minorias étnicas e os migrantes.

É importante sublinhar que as baixas taxas de participação e emprego de determinados grupos resultam de um conjunto de factores económicos e sociais. A participação social e as medidas empreendidas ao nível do mercado de trabalho são, evidentemente, vitais para melhorar a situação de grupos desfavorecidos. Acresce que a legislação e as políticas de não discriminação podem desempenhar claramente um papel de apoio à agenda de Lisboa. Destinam-se a eliminar as barreiras que impedem pessoas de certos grupos de aceder a empregos e a oportunidades de formação. Podem ainda contribuir para desafiar estereótipos e preconceitos relativamente às capacidades dos trabalhadores mais velhos, das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e religiosas e dos migrantes.

A importância de empreender acções de promoção da integração de grupos desfavorecidos e a ligação estabelecida com a não discriminação foram recentemente reafirmadas no contexto da Estratégia Europeia de Emprego da UE, a qual inclui uma orientação que evidencia a necessidade de inserir os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho[14]. O Grupo de Missão para o Emprego, presidido por Wim Kok, instou recentemente os Estados-Membros (e os parceiros sociais) a intensificar esforços para promover a integração no mercado de trabalho de migrantes e de nacionais de países terceiros, incluindo medidas de combate à discriminação no local de trabalho[15].

---

13 Ver Processo C-13/94, P contra S e Cornwall County Council, CJ [1996] I-02143, Processo C-55/00, Gottardo, CJ [2002] I-00413.

14 Decisão do Conselho 2003/578/CE, de 22 de Julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

15 Relatório do Grupo de Missão para o Emprego, Novembro de 2003 –

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm

Orientações para o Emprego (aprovadas pelo Conselho em 22 de Julho de 2003)

Orientação 7

Os Estados-Membros deverão fomentar a inserção de pessoas que enfrentam dificuldades especiais no mercado de trabalho, designadamente os jovens que abandonam o ensino precocemente, os trabalhadores não qualificados, as pessoas com deficiência, os imigrantes e as minorias étnicas, desenvolvendo a respectiva empregabilidade, aumentando as oportunidades de emprego e prevenindo toda e qualquer forma de discriminação de que sejam alvo.

Os objectivos comuns revistos para o processo de inclusão social da UE foram aprovados no Conselho Europeu de Copenhaga, em Dezembro de 2002[16]. Estes objectivos sublinham o elevado risco de pobreza e de exclusão social com que se defrontam alguns homens e mulheres em resultado da imigração e instam os Estados-Membros a abordar a situação das minorias e dos migrantes nos respectivos Planos de Acção Nacionais no domínio da inclusão social. O processo de inclusão social considera igualmente estratégias de promoção do acesso das pessoas com deficiência ao emprego, à formação, à educação, à sociedade da informação, aos cuidados de saúde, à habitação, aos transportes e a outros serviços.

A Estratégia Europeia de Emprego e o processo de inclusão social são financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE). O apoio financeiro a medidas de promoção da integração de grupos desfavorecidos está disponível através do FSE, nomeadamente da iniciativa comunitária EQUAL que é especificamente vocacionada para o combate a toda e qualquer forma de discriminação e desigualdades em relação com o mercado de trabalho. O apoio a grupos desfavorecidos, incluindo as minorias étnicas e as pessoas com deficiência, foi confirmado enquanto prioridade de financiamento futuro no âmbito dos Fundos Estruturais da UE no Terceiro Relatório sobre Coesão Social, elaborado pela Comissão Europeia e adoptado em 18 de Fevereiro[17].

2.6. Não discriminação – o contexto internacional

O direito à não discriminação é reconhecido nomeadamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação da discriminação racial e na Convenção da OIT nº 111. Está também estabelecido um princípio geral de igualdade na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção da ONU sobre Direitos Civis e Políticos. As disposições relativas à não discriminação abrangidas pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais foram recentemente reforçadas pelo acordo sobre um novo Protocolo 12 a essa Convenção que estabelecerá um direito individual à igualdade de tratamento.

A União Europeia tem apoiado activamente as recentes medidas empreendidas pela comunidade internacional no sentido de reforçar o respeito pelo princípio da não discriminação.

---

16 http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/counciltext_pt.pdf

17 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm

A UE desempenhou um papel activo na Conferência Mundial contra o Racismo e a Xenofobia, realizada em 2001 em Durban, na África do Sul. Continua ainda a acompanhar o trabalho da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) do Conselho da Europa e participou em vários eventos subordinados ao tema tolerância e não discriminação organizados pela OSCE enquanto parte dos seus trabalhos sobre a "dimensão humana".

Também no contexto da ONU foram lançados debates sobre a nova convenção para promover e salvaguardar os direitos humanos das pessoas com deficiências. A Comissão Europeia expressou o seu apoio ao desenvolvimento de um instrumento deste tipo numa comunicação aprovada em Janeiro de 2003[18]. Tende presente que uma convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência poderia constituir assunto de competência da Comunidade, muito provavelmente no domínio da não discriminação, a Comissão apresentou, em 31 de Janeiro de 2003, uma recomendação com vista a obter do Conselho um mandato de negociação (SEC(2003)116), que está ainda pendente nesta instituição.

Tem vindo também a registar-se um interesse considerável da comunidade internacional nos recentes desenvolvimentos a nível da UE, cuja legislação anti-discriminação se encontra entre as mais avançadas do mundo e é considerada um pouco por toda a parte um modelo eficaz. Para além dos novos Estados-Membros e dos países candidatos (ver ponto 3.1 sobre o alargamento da UE), a Comissão Europeia tem sido solicitada a lançar um diálogo sobre antidiscriminação com os países dos Balcãs ocidentais e os países abrangidos pela nova política de vizinhança da Comunidade[19]. O princípio da não discriminação foi reafirmado no Acordo de Cotonou[20], celebrado entre a UE e 78 países da África, Caraíbas e Pacífico, constituindo um dos temas do diálogo político que está na base da cooperação com estes países.

3. DESAFIOS FUTUROS

3.1. As questões ligadas ao alargamento da UE

A publicação do presente Livro Verde ocorre pouco depois do alargamento da União Europeia a dez novos Estados-Membros. Tal como acontece com os antigos Estados-Membros, a problemática da não discriminação é relevante para estes dez países, e outros que se candidataram à adesão à UE, por três razões principais:

- o princípio da não discriminação é parte integrante da base de direitos fundamentais na qual assenta a UE. Enquanto tal, constitui um dos chamados "critérios políticos" para a adesão acordados pelos Estados-Membros no Conselho Europeu de Copenhaga em 1993; Os novos Estados-Membros empreenderam esforços substanciais para cumprir os critérios políticos, o que representava um requisito prévio para a abertura das negociações de adesão.

- espera-se dos novos Estados-Membros que tenham transposto as duas directivas anti-discriminação antes de aderirem à UE, enquanto parte do acervo legislativo

---

18 *Para um instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas destinado a promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência,* COM(2003) 16 final de 24 de Janeiro de 2003.

19 *Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais*, COM(2003) 104 final, de 11 de Março de 2003.

20 Artigo 13º do Acordo de Parceria ACP-UE, assinado em Cotonou em 23 de Junho de 2003.

comunitário[21]. Os novos Estados-Membros que não cumprirem este requisito receberão o mesmo tratamento dispensado a outros Estados-Membros que se atrasaram na transposição e, em consequência, serão alvo de procedimentos por infracção ao direito comunitário;

- a legislação e as políticas de não discriminação podem apoiar os esforços destes países no sentido de promoverem a inclusão e a participação de minorias e de grupos desfavorecidos. Os novos Estados-Membros beneficiarão também de apoio financeiro da UE para o desenvolvimento das respectivas estratégias de promoção do emprego e da inclusão social.

O alargamento deverá constituir um incentivo a todos os Estados-Membros para que intensifiquem esforços para dar resposta aos problemas com que se confrontam as minorias. Esta questão refere-se em particular o povo cigano que constitui o maior grupo étnico minoritário da UE alargada e que continua a viver situações extremas de exclusão e discriminação em vários dos antigos e novos Estados-Membros. Trata-se de um problema pluridimensional que requer uma abordagem política coerente. A adopção de legislação e políticas antidiscriminação poderá constituir um dos elementos dessa abordagem. Outras políticas e instrumentos de financiamento comunitários poderão apoiar os esforços empreendidos pelas autoridades nacionais e pelas organizações da sociedade civil numa tentativa de dar resposta a estas questões.

Os novos Estados-Membros estão perante muitos dos desafios a que os antigos Estados-Membros tiveram de dar resposta quando transpuseram a legislação comunitária antidiscriminação. A introdução, pela primeira vez, de protecção jurídica contra a discriminação por alguns motivos (deficiência, orientação sexual e idade) revelou-se particularmente difícil para alguns novos Estados-Membros. A Comissão salientou a importância de agir para combater a discriminação com base em todos os motivos abrangidos pela legislação comunitária, bem como o facto de todos os motivos terem de ser especificamente mencionados na legislação nacional de aplicação.

A abordagem da deficiência, vocacionada para os direitos, que se reflecte na política comunitária antidiscriminação é um conceito ainda relativamente novo, quer para as autoridades públicas quer para as organizações não governamentais em muitos dos novos Estados-Membros. A transposição de disposições antidiscriminação por motivos de orientação sexual já se revelou assaz controversa em vários deste países.

Nos novos Estados-Membros, as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos são geralmente muito baixas (apenas 30,5% em média nos dez países) e as pessoas que foram afectadas por reestruturações económicas encontram por vezes dificuldade em aceder a novas oportunidades de formação e emprego A discriminação em razão da idade é actualmente um conceito pouco familiar em muitos dos países em questão, deixando crer que as medidas de combate à discriminação no acesso ao emprego e à formação exigidas pelo direito comunitário poderiam constituir parte de uma abordagem política mais vasta do aumento das taxas de participação dos trabalhadores mais velhos.

Convém também salientar que o alargamento irá alterar o contexto político e institucional em que se definem as políticas em matéria de não discriminação e igualdade de tratamento. Na ausência de uma alteração ao artigo 13º do Tratado CE, a adopção de legislação comunitária

---

[21] Ver relatório intitulado *Equality, Diversity and Enlargement* (disponível em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm)

neste domínio continua a exigir o acordo unânime dos Estados-Membros reunidos no Conselho. Este consenso será claramente mais difícil de obter numa UE de 25 ou mais Estados-Membros. Uma acção legislativa neste domínio exigirá a existência de uma forte vontade política comum da parte de todos os Estados-Membros. Contudo, esta não deverá de forma alguma excluir acções a nível nacional empreendidas no intuito de garantir a total aplicação e execução do actual enquadramento jurídico em toda a UE alargada.

Por último, o alargamento obrigará a União Europeia a definir prioridades na atribuição de recursos financeiros. As propostas da Comissão para as perspectivas financeiras da UE após 2007 foram apresentadas numa Comunicação adoptada em 10 de Fevereiro de 2004[22].

3.2. Aplicação do quadro jurídico

A UE criou um forte enquadramento jurídico para combater a discriminação. O desafio imediato será agora o de assegurar a sua aplicação eficaz. Para tal, assumirá importância crucial colmatar as disparidades entre as disposições legais acordadas à escala da UE em 2000, a situação relativa à aplicação das mesmas em alguns Estados-Membros e a existência continuada de práticas de discriminação. De facto, os dados demonstram que os actos de índole racista e a discriminação racial têm vindo a aumentar nos últimos anos[23].

Em 2005 e 2006, a Comissão Europeia deverá dar conta ao Conselho e ao Parlamento da situação no tocante à aplicação das directivas sobre igualdade racial e igualdade no emprego. Esse relatório deverá incluir, se for caso disso, propostas de revisão e actualização dessas directivas. É ainda demasiado cedo para formular um parecer definitivo quanto ao funcionamento eficaz do novo enquadramento jurídico em todos os Estados-Membros. Não obstante, é já possível identificar algumas insuficiências.

A Comissão está apreensiva com o facto de muitos Estados-Membros não terem aproveitado os três anos decorridos desde a adopção das directivas para introduzir as disposições necessárias. Está também consciente das críticas expressas por representantes da sociedade civil sobre a falta de consulta em alguns Estados-Membros durante o processo de aplicação.

A Comissão está extremamente preocupada com os atrasos registados na transposição das directivas em vários Estados-Membros. Em alguns, os projectos de lei estão ainda em fase de discussão ou não foram formalmente apresentados. Noutros casos, a legislação não abrange ainda a totalidade do território do Estado-Membro ou todos os níveis governamentais competentes.

Nas situações em que foi adoptada legislação, acontece por vezes que esta não transpõe completamente as disposições circunstanciadas das directivas. Os antigos e os novos Estados-Membros, assim como os países candidatos, enfrentam desafios idênticos neste contexto, tendo de introduzir novas definições de discriminação directa e indirecta, bem como de assédio. Tiveram de absorver novos conceitos legais, tais como a partilha do ónus da prova em casos de discriminação e de encetar acções para eliminar a discriminação racial noutras áreas que não o emprego, como a educação, a segurança social, os cuidados de saúde, a

---

22 *Building our common Future - Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013, COM(2004) 101 final/2 de 26.2.2004 (não existe versão portuguesa).*

23 Ver, por exemplo, os relatórios elaborados pelo Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia relativos à islamofobia e antisemitismo e o inquérito Eurobarómetro sobre "Discriminação na Europa" http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

habitação e o acesso a bens e serviços. Não se afigura de todo evidente que todos estes requisitos se encontram traduzidos em legislação nacional em todos os Estados-Membros.

É claro que muito há ainda a fazer para garantir a aplicação total e a eficaz execução das directivas sobre igualdade racial e igualdade no emprego. Para tal, as autoridades públicas terão de empreender novas acções por forma a completar o processo de transposição para o direito nacional. Serão também necessários esforços acrescidos sob a forma de sensibilização, formação e cooperação com a sociedade civil.

Pese embora estes desafios consideráveis no tocante ao actual enquadramento jurídico, têm vindo a registar-se desde 2000 solicitações no sentido de alargar e reforçar o âmbito da protecção conferida pelo direito comunitário no que respeita a alguns dos motivos abrangidos pelo artigo 13º.

Com base neste artigo, a Comissão Europeia já apresentou uma proposta de nova directiva relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres no fornecimento de bens e serviços[24], presentemente em discussão no Conselho.

Durante o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência em 2003, organizações representantes deste grupo defenderam outras acções para dar resposta a discriminações em razão da deficiência em áreas que não o emprego. A Comissão Europeia definiu a sua estratégia global de prossecução dos esforços em prol das pessoas com deficiência num plano de acção adoptado em Outubro de 2003[25]. Este plano de acção consubstancia um conjunto de iniciativas para promover o acesso das pessoas com deficiência ao emprego, à aprendizagem ao longo da vida e ao desenvolvimento de novas tecnologias, bem como a acessibilidade dos edifícios.

Grupos de interesse e especialistas estão a operar activamente na defesa de um conjunto de outras iniciativas onde se contam, por exemplo, acções para combater a discriminação em razão da idade no fornecimento de bens e serviços, para alargar o nível de protecção no que respeita à orientação sexual ou para abordar necessidades específicas de certas minorias como é o caso do povo cigano.

Ainda que reconhecendo estas solicitações, a Comissão está consciente da necessidade de assegurar a eficaz aplicação do actual enquadramento jurídico. Convém igualmente salientar que a legislação não é a única ferramenta disponível ao nível europeu, nacional ou regional para combater a discriminação. Na prática, o apoio à não discriminação exige a aproveitamento pleno de um amplo espectro de instrumentos de política e financiamento. A acção concertada de vários intervenientes assumirá também importância vital para o êxito destes esforços.

3.3. Melhorar a recolha, o acompanhamento e a análise de dados

Presentemente, a falta de mecanismos de recolha de dados e acompanhamento das tendências e progressos nos Estados-Membros dificulta a compreensão da verdadeira envergadura dos desafios existentes e a avaliação da eficácia da legislação e políticas de combate à discriminação.

---

[24] COM(2003) 657 final.

[25] Igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência: Plano de Acção Europeu, COM(2003) 650 final de 30.10.2003.

Esta situação reflecte, em parte, uma preocupação compreensível de respeito pelas normas em matéria de privacidade pessoal e recolha de dados. Não obstante, uma maior disponibilidade de dados quantitativos e qualitativos poderia contribuir para o desenvolvimento de políticas anti-discriminação, determinando as situações de partida, identificando os problemas que se prendem com as desigualdades e analisando as respectivas dimensões. Seria igualmente útil obter dados a fim de traçar o impacto das políticas e do financiamento.

Estes dados devem ser ventilados por sexo, uma vez que as desigualdades têm repercussões diferentes em homens e mulheres. A recolha de dados comparáveis ao longo de um período de tempo ajudaria também a definir tendências e a verificar alterações em curso nos locais de trabalho e outras esferas.

A Comissão Europeia reconhece plenamente o carácter sensível desta questão. Em simultâneo, acredita que o desenvolvimento futuro da política no domínio da antidiscriminação poderia beneficiar de um diálogo com as autoridades nacionais e outros intervenientes sobre formas possíveis de melhorar a recolha de dados nesta área.

3.4. Apoio comunitário a medidas de combate à discriminação

O programa de acção comunitário de luta contra a discriminação já contribuiu para aumentar a sensibilização e apoiar a formação e outras medidas práticas de promoção da igualdade de tratamento. O desafio consiste agora em decidir quais as prioridades estratégicas em matéria de financiamento comunitário futuro para promover a não discriminação, sobretudo na sequência do alargamento. Em finais de 2005, a Comissão deve dar conta ao Conselho e ao Parlamento dos avanços na implementação do programa. Deste relatório constará uma avaliação independente do programa que se encontra em curso.

Sem prejuízo dos resultados da avaliação ou do conteúdo do relatório da Comissão, é já possível salientar alguns efeitos preliminares e um conjunto de questões, com base na experiência obtida com a implementação do programa nos últimos três anos.

A abordagem integrada dos cinco motivos de discriminação abrangidos pelo programa provou constituir uma base útil para a transferência de experiências e boas práticas (ver ponto 2.1). Contudo, é claro que algumas organizações que tradicionalmente trabalham com determinados grupos-alvo consideraram a transição para esta abordagem algo complexa.

Registou-se uma procura elevada dos produtos do programa naquilo que é uma área política relativamente nova à escala da UE e em vários Estados-Membros. Trata-se, em especial, dos vários estudos, relatórios, seminários e conferência apoiados no âmbito do programa. A Comissão gostaria de salientar com agrado os contributos sobre a incidência temática de actividades futuras ao abrigo da vertentes análise e avaliação, em sintonia com a agenda comunitária mais vasta de igualdade de não discriminação.

Uma proporção considerável dos recursos humanos e financeiros disponíveis no âmbito do programa de acção foi dedicada a projectos transnacionais, reunindo vários grupos e organizações. Apesar da grande procura de financiamento registada ao abrigo desta vertente do programa, o impacto mais vasto destes projectos e a sua relevância para o desenvolvimento futuro de políticas anti-discriminação a nível da UE e nacional continua, em alguns casos, a ser questionável.

Acresce que uma parte significativa do financiamento foi disponibilizada pelo programa ao Fórum Europeu da Deficiência (EDF), à rede europeia contra o racismo (ENAR), à plataforma europeia das pessoas idosas (AGE) e à ILGA-Europe (associação internacional de lésbicas e de homossexuais), bem como a um conjunto de pequenas redes que operam no domínio da deficiência. Estes fundos destinam-se a permitir a estas organizações combater a discriminação, promover a igualdade e envolver os respectivos membros em várias actividades. O valor acrescentado do financiamento comunitário para estas redes será determinado aquando da avaliação externa do programa.

Por último, o programa apoiou igualmente actividades de sensibilização a nível comunitário e nacional. Ainda que estes esforços tenha já começado a produzir resultados, a necessidade de promover alterações de comportamentos e atitudes é claramente um processo de longo prazo. No futuro, as acções de sensibilização poderiam incidir mais especificamente em determinados grupos-alvo e em mensagens-chave. Terão também de atender a contextos nacionais muito diferentes por toda a Europa alargada.

Concluindo, parece haver uma necessidade clara de financiamento comunitário continuado para apoiar medidas positivas nesta área política relativamente nova. Para tirar o maior partido do financiamento disponível, que é limitado, a Comissão gostaria de receber contributos relativos às prioridades e à incidência de futuras actividades.

3.5. Reforçar a cooperação com os intervenientes

Vários intervenientes desempenharam um papel activo no desenvolvimento da agenda antidiscriminação da UE. No futuro, o desafio será o de reforçar o seu envolvimento na execução dessa agenda e promover a ligação em rede e o intercâmbio de experiências entre os principais intervenientes.

As **autoridades nacionais** são parceiros vitais para o desenvolvimento de legislação e políticas de combate à discriminação. A Comissão teceu parcerias estreitas com os ministérios e agências governamentais competentes durante o processo de transposição das directivas "igualdade racial" e "igualdade no emprego", bem como no contexto da aplicação do programa de acção de combate à discriminação.

O **Parlamento Europeu** desempenhou um papel importante no desenvolvimento da política comunitária de combate à discriminação e a Comissão espera poder prosseguir a cooperação neste domínio com esta instituição após as eleições de Junho de 2004.

O importante papel dos **parceiros sociais** e das **organizações não governamentais (ONG)** na aplicação e execução da legislação antidiscriminação é explicitamente mencionado nas directivas "igualdade racial" e "igualdade no emprego".

A nível europeu, os parceiros sociais adoptaram uma declaração durante o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência em 2003. Prevêem ainda em 2004 actualizar a Declaração sobre Racismo que data de 1995. A Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) desenvolveu, em conjunto com os seus membros, um projecto em matéria de não discriminação com o apoio do programa de acção comunitário nesta área.

A acção dos sindicatos contra a discriminação racial e religiosa

No âmbito do programa de acção comunitário, a Confederação Europeia dos Sindicatos recebeu financiamento para um projecto a levar a cabo em conjunto com os seus membros no domínio da discriminação em razão da raça e da religião no local de trabalho. O projecto visa analisar em que medida esta problemática é considerada em acordos colectivos, assim como dar uma visão geral do número de pessoas oriundas de minorias religiosas e raciais envolvidas no processo decisório nos sindicatos.

A legislação europeia no domínio do combate à discriminação afecta os **empregadores** dos sectores público e privado. Abrange empresas de grande e pequena dimensão, bem como os trabalhadores por conta própria. Para além do cumprimento da legislação, os empregadores mais vanguardistas na Europa começam agora a reconhecer as vantagens da diversidade. Esta questão enquadra-se na agenda comunitária mais vasta de promoção da responsabilidade social das empresas. A Comissão promoveu um estudo sobre os custos e os benefícios da diversidade para os empregadores, tendo procurado também reconhecer os esforços empreendidos por alguns empregadores nesta área no âmbito de um regime de atribuição de prémios a empresas.

Os custos e os benefícios da diversidade para os empregadores

A Comissão Europeia publicou um estudo independente em Novembro de 2003 relativo à "argumentação comercial em prol da diversidade"[26]*. Com base num inquérito a mais de 200 pequenas e grandes empresas, o estudo identificou um conjunto de importantes benefícios relacionados com a diversidade da mão-de-obra. Entre estes incluem-se o prestígio da empresa, o capital humano e a economia de custos associados à discriminação e ao assédio no local de trabalho. Entre os desafios identificados pelo relatório contam-se a falta de sensibilização, a resistência à mutação organizacional e as dificuldades relacionadas com a recolha de dados.*

As ONG continuam a ser os principais defensores do desenvolvimento de políticas de não discriminação na UE. Muitas beneficiaram de financiamento comunitário ao abrigo do programa de acção de luta contra a discriminação, permitindo-lhes trabalhar conjuntamente com os seus parceiros a nível europeu. Têm um importante papel a desempenhar no plano nacional para apoiar a transposição da legislação comunitária em matéria de não discriminação, sensibilizar para os novos direitos e deveres e prestar assistência às vítimas.

A abordagem integrada do combate à discriminação que tem por base o artigo 13º do Tratado incentivou as ONG que tradicionalmente trabalham com determinados grupos a cooperar e a congregar esforços, processo este que, para certas organizações, colocou importantes desafios. Os fundos disponibilizados às ONG ao abrigo do programa de acção comunitário de luta contra a discriminação contribuíram igualmente para centrar as atenções no novo enquadramento político antidiscriminação da UE e na necessidade de apresentar resultados no contexto desse mesmo enquadramento.

A directiva "igualdade racial" exige dos Estados-Membros que criem **órgãos especializados** para promover a igualdade, designadamente através da assistência a vítimas de discriminação

[26] http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm

e da produção de relatórios independentes e de recomendações. Uma obrigação idêntica de criar um organismo que opere na área da igualdade entre homens e mulheres foi incluído na alteração de 2002 à directiva relativa à igualdade de tratamento[27] e na proposta de directiva relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços apresentada pela Comissão em Novembro de 2003[28].

Na realidade, vários Estados-Membros aproveitaram esta oportunidade para criar órgãos de igualdade, combinados ou separados, que abrangem todos os motivos de discriminação enumerados no artigo 13º. Trata-se de um desenvolvimento positivo, na medida em que demonstra que alguns Estados-Membros estão dispostos a ultrapassar as obrigações mínimas definidas no direito comunitário. Os órgãos de igualdade serão certamente parceiros cruciais no desenvolvimento futuro da política anti-discriminação da UE.

As **autoridades regionais e locais** são também parceiros importantes para concretizar a agenda da UE em matéria de antidiscriminação e igualdade de tratamento. Na qualidade de empregadores e prestadores de serviço, podem contribuir para dar um exemplo positivo. Estas instâncias estão também bem colocadas para empreender campanhas de sensibilização e promover o diálogo com as comunidades locais. O **Comité das Regiões** tem sido um defensor determinado da política comunitária no domínio da anti-discriminação.

Peritos da esfera académica contribuíram igualmente para o debate sobre a agenda antidiscriminação da UE, tendo sido constituído um importante corpo de literatura desde a adopção das directivas "igualdade racial" e "igualdade no emprego".

O **Observatório Europeu do Racismo da Xenofobia**, sediado em Viena, continua a apoiar o desenvolvimento de políticas comunitárias nesta área. Na sequência das conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 2003, estão agora em curso debates sobre o alargamento do mandato do Observatório de Viena, de forma a abranger todo o espectro de questões relativas aos direitos humanos. Será necessário apurar como a nova agência dos direitos humanos pode prosseguir os trabalhos no campo da discriminação racial e alargá-los para abranger outras formas de discriminação.

3.6. Integrar o princípio da não discriminação em outras área políticas

As directivas "igualdade racial" e "igualdade no emprego", juntamente com o programa de acção comunitário de luta contra a discriminação, constituem parte da estratégia mais vasta da UE de promoção da inclusão e participação de grupos desfavorecidos. No futuro, um dos principais desafios será o de reforçar o contributo de outros instrumentos financeiros e políticas comunitários para o combate à discriminação.

No contexto da Estratégia Europeia de Emprego, alguns Estados-Membros começaram a usar os respectivos planos de acção nacionais de emprego para desenvolver uma estratégia mais exaustiva onde se conjugam medidas de promoção da integração de grupos desfavorecidos com acções destinadas a acabar com atitudes, práticas e comportamentos discriminatórios. Não obstante, os méritos desta abordagem dupla só agora começam a ser reconhecidos e a sua aplicação poderia ser melhorada.

---

27 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_en.html

28 COM(2003) 657 final de 5 de Novembro de 2003.

A análise dos planos de acção nacionais para a inclusão 2003 demonstrou que apenas uma minoria de Estados-Membros estabelece uma ligação explícita entre medidas de combate à inclusão social e esforços de luta contra a discriminação, designadamente legislação antidiscriminação. Esta ligação poderia ser também reforçada por Estados-Membros e grupos envolvidos na luta contra a exclusão social.

No que respeita aos migrantes e às minorias étnicas, as medidas nacionais nas áreas do emprego e da inclusão social continuam a colocar o acento tónico na necessidade de os migrantes e das minorias étnicas se adaptarem, principalmente através de medidas de assimilação como são os cursos de línguas. Ainda que estas iniciativas sejam importantes, devem ser acompanhadas de acções destinadas a acabar com comportamentos, atitudes ou práticas potencialmente discriminatórios da *maioria* da população susceptíveis de prejudicar um migrante ou uma pessoa oriunda de uma minoria étnica no acesso a um emprego, serviço ou curso de formação independentemente das suas qualificações, experiência ou competências linguísticas. Os Estados-Membros devem ser encorajados a recorrer mais frequentemente ao Fundo Social Europeu para acabar com a discriminação, bem como a medidas de integração mais tradicionais como a disponibilização de formação.

Em vez de adoptarem medidas específicas, muitos Estados-Membros tentam direccionar para os grupos vulneráveis iniciativas com incidência geral na melhoria da empregabilidade, do acesso à habitação e ao ensino, com apenas alguns países a definir objectivos e metas claros e específicos para os grupos desfavorecidos. A falta de dados fiáveis e comparáveis constitui um obstáculo ao desenvolvimento e acompanhamento de políticas eficazes neste domínio, quer no plano nacional quer europeu.

A Comissão regista a tendência crescente que se faz sentir em alguns Estados-Membros de abordar a igualdade entre homens e mulheres juntamente com medidas de combate à discriminação pelos motivos definidos no artigo 13º do Tratado CE. Esta tendência aplica-se especialmente a medidas jurídicas e a criação de órgãos de igualdade que tratam de diferentes motivos de discriminação a nível nacional. O desenvolvimento de uma estratégia integrada destina-se, em especial, a dar resposta a situações de discriminação múltipla e ao desejo de definir abordagens eficazes de promoção da igualdade de tratamento. A Comissão está também consciente de que muitos empregadores tendem a tratar estas questões no contexto das respectivas políticas de promoção da diversidade e eliminação da discriminação.

A Comissão gostaria, pois, de ouvir opiniões sobre as possibilidades de reforçar a abordagem integrada de luta contra a discriminação abrangendo todos os motivos enumerados no artigo 13º do Tratado, incluindo o sexo. Esta abordagem não deverá substituir a tónica particular em disposições e institucionais específicas e iniciativas com incidência em todas as formas de discriminação entre homens e mulheres, as quais constituem parte da estratégia de integração da perspectiva de género existente (*mainstreaming*).

4. CONCLUSÃO

O presente Livro Verde é apresentado com o intuito de suscitar um conjunto mais vasto de questões relacionadas com o futuro da política de igualdade e não discriminação numa União Europeia alargada.

Foram feitos importantes progressos no plano da UE nos últimos cinco anos para desenvolver um quadro legislativo e político para combater a discriminação e promover a igualdade de

tratamento. Porém, há ainda muito a fazer para garantir uma aplicação plena e eficaz deste enquadramento na UE alargada. É importante também ter presente que a legislação é apenas um dos instrumentos para combater a discriminação. São necessários esforços e acções permanentes para mudar atitudes e comportamentos, a fim de apoiar a legislação com medidas concretas.

O Livro Verde evidencia um conjunto de áreas onde é necessário prosseguir os esforços. Em muitos casos, há que intervir à escala nacional e regional, contando com a participação activa da sociedade civil e de outros intervenientes. A UE continuará a apoiar e a acompanhar este processo.

O Livro Verde avança direcções possíveis de acção que poderiam ser exploradas ao nível europeu. Fá-lo no intuito de estimular reacções, sem pretender ser exaustivo. Esta perspectiva também é válida em relação ao questionário anexado ao presente documento, o qual visa facilitar as reacções por parte de franjas de opinião mais vastas do que aquelas que habitualmente contribuem para a formulação das políticas da UE. Todas as partes interessadas são convidadas a contribuir para o debate e a apresentar as suas opções para o futuro. A Comissão aguarda com interesse todos os comentários passíveis de contribuir para a definição da futura agenda da UE em matéria de combate à discriminação e igualdade de tratamento.

5. COMO PARTICIPAR NA CONSULTA

O período de consulta pública tem início em 1 de Junho e termina a 31 de Agosto de 2004.

Convidam-se os interessados a responder através do formulário em linha disponível no sítio web da Comissão Europeia.

http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=PT

Todos os elementos relativos a pessoas singulares permanecerão anónimos. As organizações são convidadas a identificar-se.

Recomenda-se a utilização do formulário em linha, a fim de facilitar a inclusão de todas as resposta no processo de consulta. No entanto, é possível também enviar comentários escritos para o seguinte endereço:

LIVRO VERDE
DG EMPL/D/3
J37 2/23
Comissão Europeia
B-1049 Bruxelas

ANEXO

Livro Verde sobre igualdade e combate à discriminação na UE alargada

QUESTIONÁRIO

1. RESPONDER AO DESAFIO DO ALARGAMENTO

Que importância atribui à necessidade de a UE intensificar esforços para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual após o alargamento?
Muito importante – importante – sem importância – sem opinião

2. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO DISCRIMINAÇÃO NA LEI E NA PRÁTICA

Que impacto considera que a legislação europeia teve no nível de protecção na UE contra a discriminação em razão da raça ou origem étnica, religião ou crença, idade, deficiência e orientação sexual?
Impacto muito forte – impacto forte – impacto limitado – sem impacto – sem opinião

Quais considera serem os principais obstáculos que subsistem à efectiva implementação da legislação europeia em matéria de não discriminação? (Máximo 3 respostas)

- *Legislação nacional de aplicação incompleta*
- *Falta de informação/sensibilização para os direitos e as obrigações decorrentes da legislação anti-discriminação*
- *Persistência de atitudes e comportamentos discriminatórios*
- *Dificuldades para as vítimas de discriminação no acesso aos tribunais*
- *Sanções e vias de recurso não suficientemente eficazes*
- *Diferentes níveis de protecção consoante o tipo de discriminação*
- *Duplicações/conflitos entre as disposições aplicáveis a diferentes formas de discriminação*
- *Capacidade das organizações não governamentais e dos sindicatos para defender as vítimas*
- *Eficácia dos organismos especializados em questões de igualdade*
- *Outros (texto livre – número máximo de palavras)*

Considera que existem problemas graves que a actual legislação comunitária em matéria de combate à discriminação não abrange? *(Sim/Não)*

- *Em caso afirmativo, indicar o problema (texto livre – número máximo de palavras)*

- *Na sua opinião, qual seria a eficácia dos seguintes instrumentos para tratar este problema? (Máximo 3 respostas)*

– Sensibilização

– Formação

– Códigos de comportamento voluntários

– Acordos entre parceiros sociais

– Mais legislação

– Concursos públicos/cumprimento dos contratos

– Acção positiva

- *Avaliar a importância da intervenção aos seguintes níveis:*

– Local

– Regional

– Nacional

– Europeu

Deve a UE estimular o debate sobre outras formas de discriminação abrangidas pela Carta dos Direitos Fundamentais[29]? (Máximo 3 respostas)

- *Origem social*
- *Características genéticas*
- *Línguas*
- *Opiniões políticas ou outras*
- *Pertença a uma minoria nacional*
- *Propriedade*
- *Nascimento*

3. MELHORAR A RECOLHA, O ACOMPANHAMENTO E A ANÁLISE DE DADOS

Que importância atribui à recolha de dados para o desenvolvimento de políticas eficazes para promover a igualdade e combater a discriminação?
Muito importante –Importante – Sem importância – Sem opinião

[29] Cf. artigo 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da EU.

Concorda que a UE deve cooperar com as autoridades nacionais e outros intervenientes para explorar formas possíveis de recolher dados relacionados com a discriminação e a integração de grupos desfavorecidos?
Concordo absolutamente – concordo – discordo – discordo absolutamente – sem opinião

4. UTILIZAR PLENAMENTE OS FINANCIAMENTOS COMUNITÁRIOS

Quais das seguintes áreas considera prioritárias para financiamento UE? (Máximo 3 respostas)

- *Estudos comparativos de experiências de discriminação e medidas de combate à discriminação à escala da UE*
- *Análise e acompanhamento do impacto da legislação comunitária*
- *Informação e actividades de sensibilização*
- *Formação em diversidade e discriminação*
- *Criação de redes entre grupos que intervêm no combate à discriminação*
- *Formação e experiência profissionais para pessoas que integram categorias desfavorecidas*
- *Outros (texto livre)*

Quais as áreas temáticas sobre as quais devem incidir as actividades futuras? (Máximo 3 respostas)

- *Emprego e local de trabalho*
- *As empresas e a diversidade*
- *Contratos públicos*
- *Discriminação fora do âmbito do emprego (educação, segurança social, cuidados de saúde, acesso a bens e serviços, habitação)*
- *Comparações internacionais no âmbito do combate à discriminação*
- *Impacto económico da legislação antidiscriminação*
- *Outros (texto livre)*

5. REFORÇAR A COOPERAÇÃO COM OS INTERVENIENTES

Quais dos seguintes intervenientes considera que deveriam ser associados mais de perto aos esforços da UE para combater a discriminação? (Máximo 3 respostas)

- *Autoridades nacionais*

- *Autoridades regionais e locais*
- *Organizações que trabalham com potenciais vítimas de discriminação*
- *Redes de ONG à escala europeia*
- *Sindicatos*
- *Organizações de empregadores*
- *Grandes empresas*
- *Pequenas e médias empresas*
- *Prestadores de serviços*
- *Organismos especializados em questões de igualdade*
- *Juízes e profissionais do direito*
- *Outros (texto livre)*

6. GARANTIR COMPLEMENTARIDADE COM OUTRAS ÁREAS DA POLÍTICA COMUNITÁRIA

Quais dos seguintes instrumentos considera que deveriam ser utilizados de forma mais eficaz para apoiar os esforços da UE no combate à discriminação? (Máximo 3 respostas)

- *Estratégia Europeia de Emprego*
- *Estratégia e programa europeus de inclusão social*
- *Fundo Social Europeu*
- *Iniciativa comunitária EQUAL*
- *Diálogo social*
- *Responsabilidade social das empresas*
- *Educação, formação profissional e juventude*
- *Outros (texto livre)*

Concorda que os esforços para combater a discriminação em razão do sexo na UE deveriam ser mais directamente ligados aos esforços para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual?
Concordo absolutamente – concordo – discordo – discordo absolutamente – sem opinião

Concorda que continua a ser necessário tratar especificamente a problemática da discriminação em razão do sexo e da promoção da integração da igualdade entre homens e mulheres em todas as políticas *(gender mainstreaming)*?

Concordo absolutamente – concordo – discordo – discordo absolutamente – sem opinião