



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)460

Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a medidas eficazes para a
integração dos ciganos nos Estados-Membros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros [COM(2013)460].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Segurança Social e Trabalho, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

Estima-se que a comunidade cigana que vive na União Europeia seja composta por uma população de cerca 12 milhões de pessoas, a maior minoria étnica da Europa. Os ciganos fazem parte da Europa há séculos, e continuam, no entanto, a ser vítimas de discriminação, de preconceitos, de intolerância e de exclusão social.

Para fazer face a esta situação a UE disponibilizou um amplo conjunto de instrumentos jurídicos, políticos e financeiros, cabendo à Comissão avaliar anualmente, através da elaboração de um relatório, os progressos registados pelos diversos Estados-Membros relativamente à aplicação da legislação em vigor, destinada fundamentalmente a reduzir a discriminação e a favorecer uma maior integração social desta população.

Com base nessa avaliação é apresentada a presente iniciativa que pretende acelerar os progressos realizados nos diversos Estados-Membros, pondo a tónica num conjunto de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

medidas concretas consideradas essenciais para melhorar e tornar mais eficaz a execução das suas estratégias nacionais de integração dos ciganos.

Por conseguinte, a iniciativa, ora em apreço, visa reforçar o atual quadro legislativo da UE em matéria de luta contra a discriminação com o objetivo de tornar mais fácil aos Estados-Membros concretizarem os compromissos que assumiram. A iniciativa abrange especificamente: i) “uma ação direcionada específica, baseada nas melhores práticas, para reforçar a integração dos ciganos”; ii) “questões horizontais consideradas essenciais para pôr em prática as políticas de integração dos ciganos e assegurar a sua sustentabilidade”; iii) “princípios gerais para assegurar uma atribuição transparente e adequada de fundos a favor da inclusão dos ciganos”.

Por último, referir que o relatório apresentado pela Comissão de Segurança Social e Trabalho foi aprovado e reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e em detalhe, dando-se assim por integralmente reproduzido, de forma a evitar uma repetição de análise e conseqüente redundância.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

O suporte jurídico da presente iniciativa radica nomeadamente no artigo 19.º, n.º 1, e o artigo 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),

a) Do Princípio da Subsidiariedade

Tendo em conta os objetivos da proposta, e apesar de terem sido alcançados alguns progressos ao nível dos Estados membros e da UE nos últimos anos, é necessário que sejam alcançados resultados mais concretos e para isso é indispensável haver uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

melhor coordenação das medidas a adotar pelos Estados Membros, ou seja uma abordagem coordenada da questão da integração dos ciganos. Neste contexto, os objetivos que se pretendem atingir não podem ser alcançados de uma forma suficiente pelos Estados-Membros, podendo, por isso, ser melhor alcançados ao nível da União. Por conseguinte, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Conclui-se assim, que o princípio da subsidiariedade é respeitado.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente alcançado através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 1 de Abril de 2014

O Deputado Autor do Parecer


(António Cardoso)

O Presidente da Comissão


(Paulo Mota Pinto)

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho

Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros **COM(2013)460 final**

Autor: Deputada
Idália Salvador Serrão



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Segurança Social e Trabalho recebeu a Proposta de Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros COM(2013) 460 final.

Segundo a referida Metodologia não são, em princípio, escrutinadas as iniciativas não legislativas, exceto se a Comissão competente ou a própria Comissão de Assuntos Europeus decidam em sentido contrário.

A supra identificada iniciativa, atento o seu objeto, foi distribuída em reunião da Comissão de Segurança Social e Trabalho de 11 de setembro de 2013 para efeitos de análise e elaboração do competente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Da base jurídica: Princípios da subsidiariedade e proporcionalidade

O presente parecer debruça-se sobre uma Proposta de Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros.

O artigo 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) define que o Conselho adota recomendações sob proposta da Comissão em todos os casos que os Tratados determinem que o Conselho adote atos sob proposta da Comissão.

É no n.º 1 do artigo 19.º do TFUE que se define o direito da União de agir em questões de luta contra a discriminação, nomeadamente, as atinentes à raça ou origem étnica.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Da leitura conjugada destes dois artigos do TFUE se retira a justificação normativa da apresentação da Proposta de Recomendação do Conselho.

A União Europeia age, nos termos dos Tratados, se os objetivos da ação proposta não puderem ser alcançados de forma satisfatória pela produção legislativa dos Estados-Membros, de acordo com o princípio da subsidiariedade, mas puderem ser alcançados ao nível da União Europeia, em virtude dos seus efeitos ou dimensão.

O conteúdo e a forma de atuação da União Europeia não podem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, dentro do espírito do princípio da proporcionalidade.

De acordo com os dois princípios acima enunciados, o instrumento usado pelo Conselho objeto do presente parecer – Proposta de Recomendação- está limitado à fixação de objetivos comuns e à recomendação de medidas específicas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com a origem racial ou étnica, dada a sua natureza não vinculativa.

Assim, e por se tratar de uma iniciativa não legislativa, não cabe à Comissão Segurança Social e Trabalho analisar a observância do princípio da subsidiariedade.

2. Considerações gerais

A presente Proposta de Recomendação do Conselho tem por base o caminho iniciado a 5 de abril de 2011 quando a Comissão adotou um quadro da União Europeia para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020,¹ quadro este aprovado em junho de 2011 pelo Conselho Europeu. Este quadro visa a vontade política da União Europeia em fazer face à situação dos ciganos que, no espaço europeu, se veem confrontados com o estigma da intolerância, preconceito e discriminação e exclusão social.

Com a adoção deste quadro a Comissão aspira assegurar que os Estados-Membros adotem medidas internas que integrem os ciganos com metas específicas para os quatros pilares:

- Educação;
- Emprego;

¹ COM(2011)173 final.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- Saúde;
- Habitação.

A primeira avaliação sobre as estratégias desenvolvidas pelos Estados-Membros foi realizada pela Comissão em 2012 e daí resultou a aprovação das conclusões horizontais² e orientações específicas sobre os pontos fortes e fracos da estratégia de cada Estado-Membro³.

Em 2013 a Comissão apresentou um relatório onde se pode verificar os progressos realizados pelos Estados-Membros na integração dos ciganos e a implementação das condições prévias necessárias à boa prossecução das estratégias nacionais, nomeadamente, no que respeita ao envolvimento das autoridades regionais e locais, a sociedade civil, o reforço do papel desempenhado pelos pontos de contacto nacionais com os ciganos.

A Proposta de Recomendação do Conselho, objeto do presente parecer, tem como objetivo acelerar os progressos registados, evidenciando um conjunto de medidas concretas que os Estados-Membros deverão prosseguir que são essenciais para uma execução mais eficaz das ~~estratégias delineadas para a integração dos ciganos nos Estados-Membros ou conjuntos de~~ medidas políticas para melhorar a situação dos ciganos, tendo em conta a especificidade de cada Estado-Membro.

A Proposta de recomendação abrange especificamente:

- Uma ação direcionada específica para reforçar a integração dos ciganos;
- Questões horizontais consideradas essenciais para pôr em prática as políticas de integração dos ciganos e assegurar a sua sustentabilidade, nomeadamente, a proteção das mulheres e crianças ciganas, a luta contra a discriminação estereotipada, a adoção de programas direcionados para o investimento social, entre outros;
- Princípios gerais para assegurar uma atribuição transparente e adequada de fundos a favor d inclusão dos ciganos.

Esta proposta de Recomendação do Conselho entronca com outras políticas e objetivos da União como a igualdade, ínsita no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) e o combate à exclusão social e às discriminações na União Europeia, estatuição normativa prevista nos

² COM(2012) 266 final.

³ SWD(2012) 133 final.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

termos do artigo 3º do TUE, e observa o dispositivo do artigo 8.º do TFUE, no que respeita ao propósito de eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres em todas as atividades⁴.

A escolha de um instrumento de cariz não vinculativo como é a Proposta de Recomendação tem como objetivo delinear as diretrizes práticas aos Estados-Membros no que respeita à questão da integração social dos ciganos sem, contudo, estabelecer normas vinculativas estritas, reforçando, assim, os compromissos políticos assumidos pelos Estados-Membros.

3. Análise específica da Proposta de Recomendação do Conselho

A proposta de recomendação apresenta 21 considerandos que explicam o objetivo do instrumento, fazendo um périplo histórico das iniciativas europeias *ex ante*, destacando-se, entre eles a Diretiva 2000/43/CE do Conselho que estabelece um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica em toda a União no domínio do emprego e da formação profissional, da educação, da proteção social (incluindo a segurança social e os cuidados de saúde), os benefícios sociais e o acesso a bens e à prestação de serviços (incluindo a habitação), a Comunicação de 2011 da Comissão intitulada “Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020”⁵, as conclusões adotadas pelo Conselho sobre o quadro da União Europeia para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020⁶, a Comunicação de 2012 da Comissão com o título “Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE”⁷ e a Comunicação de 2013 intitulada “Progressos na execução de estratégias nacionais de integração dos ciganos”⁸. Infirmar-se o propósito da recomendação pretender tomar como base as recomendações constantes nas comunicações da Comissão, resoluções do Parlamento Europeu e das conclusões do Conselho sobre a integração dos ciganos⁹,

⁴ Vide artigo 10.º do TFUE que dispõe que «na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem por objetivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual» e Diretiva 2000/43/CE do Conselho que aplica o princípio a igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica em toda a União Europeia, nas áreas do emprego e formação profissional, educação, proteção social, regalias sociais e acesso a bens e serviços.

⁵ Considerando 11.

⁶ Considerando 12 e 13.

⁷ Considerando 14.

⁸ Considerando 16.

⁹ Considerando 19.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

complementando, assim, a legislação da União Europeia sobre a proibição da discriminação auxiliando a eficácia da sua implementação e execução.

É expresso que o termo “cigano” é uma designação abrangente que inclui grupos de pessoas que apresentam características culturais mais ou menos similares, nomeadamente os Sinti, os Nómadas, os Kalé, as Gens du voyage, etc., quer sejam ou não sedentários¹⁰.

Em termos de disponibilidade financeira que a União atribui a este propósito de integração dos ciganos no contexto social dos Estados-Membros é referido, no considerando 21, que a Comissão propôs no projeto de regulamento que estabelece disposições comuns relativas a vários fundos, que os Estados-Membros adotem uma abordagem integrada para responder às necessidades específicas das zonas geográficas mais afetadas pela pobreza ou de grupos-alvo com um maior risco de discriminação ou exclusão, dando especial atenção às comunidades marginalizadas. Em complemento aos outros Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, é igualmente proposto no projeto de regulamento relativo ao Fundo Social Europeu para o período 2014-2020, uma prioridade de investimento para a integração de comunidades marginalizadas, designadamente os ciganos.

A Proposta de Recomendação do Conselho divide-se em cinco partes, sendo elas:

- A primeira – relativa ao objetivo;
- A Segunda – relativa às questões de fundo onde se prevê as medidas direcionadas para garantir a igualdade de tratamento e o respeito dos direitos fundamentais, incluindo o acesso dos ciganos à educação (pontos 2.1. e 2.3), ao emprego (pontos 2.1 e 2.5), aos cuidados de saúde (pontos 2.1 e 2.6), à habitação e aos serviços de utilidade pública (pontos 2.1 e 2.7) e financiamento (ponto 2.9).
- A Terceira – relativa às medidas horizontais que os Estados-Membros devem adotar na luta contra as discriminações (pontos 3.1 a 3.4), na proteção das crianças e mulheres ciganas (ponto 3.5), na redução da pobreza e inclusão social (pontos 3.6 e 3.7) e capacitação dos ciganos e apoio em todas as fases da sua vida (pontos 3.8 e 3.9) .
- A Quarta – com enfoque nas medidas estruturais de ação local, fomentando, nomeadamente, planos estratégicos a nível local, incluindo metas mensuráveis para a inclusão dos ciganos, disponibilizando os meios financeiros adequados (pontos 4.1 e

¹⁰ Considerando 6.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

4.2), nas políticas de acompanhamento e de avaliação que os Estados-Membros devem controlar medindo a eficácia das suas estratégias nacionais (pontos 4.3 e 4.4), no apoio que os Estados-Membros devem dar ao trabalho desenvolvido dos organismos ativos na promoção da igualdade de tratamento, adequando os recursos atribuídos para de forma eficiente darem apoio de ordem jurídica e judiciária aos ciganos vítimas de discriminação (pontos 4.5 e 4.6), a dotação dos pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos de mandato, de recursos financeiros e humanos adequados (Ponto 4.7) e, por fim, o relevo dado na cooperação transnacional de cooperação a nível nacional, regional ou local que os Estados-Membros devem desenvolver através da celebração de acordos bilaterais ou multilaterais, tendo como propósito soluções para os problemas relacionados com a mobilidade transnacional dos ciganos no espaço da União Europeia e o encontro da multiplicação de boas práticas, nomeadamente na cooperação entre as autoridades responsáveis pela gestão dos fundos estruturais com o objetivo de definir ingerências úteis para a inclusão dos ciganos.

- A Quinta – onde se prevê a comunicação dos resultados da proposta de Recomendação e o seguimento que a Comissão dará aos mesmos na preparação dos relatórios anuais a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos, bem como do Semestre Europeu da Estratégia Europa 2020, formulando as recomendações específicas por país.

PARTE III - CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui no seguinte sentido:

- A) Proposta de Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros COM(2013)460 final tem por base o caminho iniciado a 5 de abril de 2011 quando a Comissão adotou um quadro da União Europeia para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020, quadro que visa a vontade política da União Europeia em fazer face à situação dos ciganos que, no

Comissão de Segurança Social e Trabalho

espaço europeu, se veem confrontados com o estigma da intolerância, preconceito e discriminação e exclusão social.

- B) Uma vez que estamos perante uma Proposta de Recomendação do Conselho, instrumento não legislativo, não cumpre analisar o cumprimento dos princípios de subsidiariedade e da proporcionalidade.
- C) A Comissão de Segurança Social e Trabalho dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa. Considera, todavia, que atenta as suas atribuições, em especial o exercício das suas competências de controlo político nas áreas do trabalho e políticas de Emprego e Formação Profissional, deverá acompanhar as medidas efetuadas pelo Governo relativas à estratégia nacional de integração dos ciganos que garantam a igualdade de tratamento e o respeito dos direitos fundamentais, incluindo o acesso ao emprego, formação profissional e proteção social.

Palácio de São Bento, 19 de fevereiro de 2014.

A Deputada Relatora,



(Idália Salvador Serrão)

O Presidente da Comissão



(José Manuel Canavarro)

