



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014) 2

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

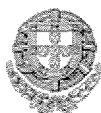
PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

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 o RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego») [COM (2014)2].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, 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

1 – A presente iniciativa diz respeito ao Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – O presente Relatório refere, assim, que a proteção contra a discriminação é uma das áreas em que a legislação da UE afeta de perto a vida quotidiana dos cidadãos europeus. Há mais de uma década que a paisagem legislativa europeia neste domínio é definida pelo vasto enquadramento proporcionado pelas duas diretivas¹ da UE em matéria de luta contra a discriminação. Alguns Estados-Membros não possuíam praticamente qualquer ato legislativo nesta matéria antes de terem transposto as referidas diretivas. Estas vieram introduzir novos elementos nas legislações nacionais, como a proteção contra a discriminação em razão da idade.

3 – A presente iniciativa efetua uma avaliação da aplicação das diretivas europeias 2000/43/CE e 2000/78/CE, consideradas «anti-discriminação», que visam nomeadamente:

- Proibir a discriminação em razão da raça ou origem étnica, assim como da religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual;
- Conceder proteção numa série de domínios essenciais: emprego e formação profissional, educação, segurança social e cuidados de saúde, assim como acesso ao fornecimento de bens e serviços, incluindo habitação;
- Proibir diversos tipos de discriminação: a discriminação direta ou indireta, o assédio, a instrução para a prática de discriminação ou as represálias; e
- Obrigar os Estados-Membros a estabelecer sanções e vias de recurso eficazes.

4 – Importa, ainda, referir que antecederam o Relatório em análise, dois relatórios em 2006 e 2008 que, conforme se refere, foram adotados numa altura em que muitos Estados-Membros tinham transposto as diretivas para o direito nacional há muito pouco tempo e, por conseguinte, não tinham grande experiência na aplicação».

5 - Atualmente, de acordo com o assumido no Relatório, ambas as diretivas encontram-se transpostas pelos 28 Estados-Membros, sendo que os processos

¹ Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, JO L 180 de 19.7.2000, p. 22, e Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, JO L 303 de 2.12.2000, p. 16.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

levantados por infração pela Comissão Europeia, no respetivo processo de transposição se encontram «quase todos» encerrados.

6 – O relatório da Comissão Europeia divide a sua análise entre:

- i) a temática da «transposição e aplicação das diretivas», onde inclui capítulos dedicados à «consciência de direitos», à «insuficiência dos dados disponíveis em matéria de igualdade de tratamento», ao «número reduzido de queixas apresentadas», ao «acesso à justiça», às «sanções e vias de recurso» e à «interpretação pelos tribunais»;
- ii) uma abordagem aos «aspectos comuns a ambas as diretivas», incluindo os temas da «discriminação indireta», «ónus da prova», «ação positiva», «discriminações múltiplas», «discriminação por associação, suposição ou perceção», e «proteção de todas as pessoas na União Europeia»;
- iii) o tratamento de «aspectos específicos da diretiva relativa à igualdade racial (2000/43/CE)» e, focando os tópicos da «proibição de discriminação em razão da raça ou origem étnica», «aplicação material da diretiva», «papel dos organismos da promoção da igualdade», «proteção dos ciganos»;
- iv) a apreciação dos «aspectos específicos da diretiva relativa à igualdade no emprego (2000/78/CE)», com incidência nas dimensões da «idade», «deficiência», «orientação sexual», «religião ou convicções».

7 – Assim, as Conclusões do presente relatório fazem uma avaliação global positiva, assumindo que os Estados-Membros adotaram as medidas necessárias à transposição de ambas as diretivas, comprometendo-se a Comissão Europeia ao acompanhamento e apoio às respetivas autoridades nacionais.

8 – Atualmente, todos os Estados-Membros adotaram as medidas necessárias para transpor as duas diretivas para a respetiva ordem jurídica, tendo criado os organismos e adotado os procedimentos necessários para as aplicar. As autoridades administrativas e judiciais dos Estados-Membros, assim como os organismos nacionais de promoção da igualdade, passaram pois a estar na linha da frente para



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

assegurar, de forma sistemática e integral, a proteção no terreno de todos os cidadãos.

9 – É, ainda, referido que a Comissão vai acompanhar atentamente a aplicação da diretiva e prestar apoio às autoridades dos Estados-Membros neste domínio. Prosseguirá igualmente o acompanhamento da situação no quadro do seu relatório anual sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

10 – É, também, mencionado que o principal desafio, neste momento, consiste em sensibilizar a opinião pública para a proteção já existente e garantir uma melhor implementação e aplicação das diretivas.

A Comissão irá, assim, juntamente com os Estados-Membros e com os organismos nacionais de promoção da igualdade, promover um esforço concertado para tirar todo o partido das diretivas em termos de proteção do direito fundamental à igualdade de tratamento na UE.

É, ainda, referido que a legislação, só por si, não será suficiente para garantir a plena igualdade de tratamento, devendo ser combinada com a adoção de medidas políticas.

11 - O Programa da União Europeia para o Emprego e a Solidariedade Social (Progress) tem financiado atividades de sensibilização e de formação, mas tal esforço deve ser reforçado pela Comissão e pelos Estados-Membros, a fim de garantir melhorias tangíveis, em termos de tomada de consciência dos direitos em vigor, em toda a UE.

12 – Por último, importa referir que o reforço do papel de fiscalização dos organismos nacionais de promoção da igualdade pode ser decisivo para assegurar uma implementação mais eficaz de ambas as diretivas.

O reforço da eficácia dos organismos de promoção da igualdade, permitindo-lhes concretizar todo o seu potencial, poderá dar um importante contributo para a promoção da igualdade de tratamento, de forma facilmente acessível a todas as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

pessoas na UE e também mais rápida e menos onerosa para os interessados (incluindo os Estados-Membros) comparativamente com o recurso aos tribunais.


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. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 27 de maio de 2014

O Deputado Autor do Parecer


(Gabriel Corte-Real Goucha)

O Presidente da Comissão


(Paulo Mota Pinto)

PARTE IV- ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, liberdades e Garantias



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO

COM (2014) 2 final – *Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»)*

Autora: Deputada Elza Pais

1. Nota introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2009, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia **COM (2014) 2 final** – *Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»)*, para análise e elaboração do presente parecer.

Atendendo a que se trata de mero documento de avaliação da Comissão Europeia, encontra-se o parecer dispensado do escrutínio sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, previsto no Protocolo n.º 2, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O relatório apresenta um documento de trabalho em anexo [SWD (2014) 5 final] nos quais constam: (i) um guia para as vítimas de discriminação; (ii) sumário de jurisprudência; (iii) normas relativas à discriminação em razão da idade nos Estados-Membros.

2. Enquadramento

O relatório da Comissão Europeia em apreciação efetua uma avaliação da aplicação das diretivas europeias 2000/43/CE e 2000/78/CE, consideradas «*anti-discriminação*», que visam nomeadamente:

- *Proibir a discriminação em razão da raça ou origem étnica, assim como da religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual;*
- *Conceder proteção numa série de domínios essenciais: emprego e formação profissional; educação, segurança social e cuidados de saúde, assim como acesso ao fornecimento de bens e serviços, incluindo habitação;*
- *Proibir diversos tipos de discriminação: a discriminação direta ou indireta, o assédio, a instrução para a prática de discriminação ou as represálias; e*
- *Obrigar os Estados-Membros a estabelecer sanções e vias de recurso eficazes.*

Antecederam o relatório em análise, dois relatórios em 2006 e 2008 que, conforme se refere, «*foram adotados numa altura em que muitos Estados-Membros só tinham transposto as diretivas para o direito nacional há muito pouco tempo e, por conseguinte, não tinham grande experiência na aplicação*».

Atualmente, de acordo com o assumido no Relatório, ambas as diretivas encontram-se transpostas pelos 28 Estados-Membros, sendo que os processos levantados por infração pela Comissão Europeia, no respetivo processo de transposição se encontram «quase todos» encerrados¹.

¹ O relatório dá o exemplo de processos por infração recentemente abertos contra dois Estados-Membros (Hungria em 2012, no que respeita à Diretiva 2000/78/CE, e Finlândia em 2013, no que se refere à Diretiva 2000/43/CE). O primeiro



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. Objeto

O relatório da Comissão Europeia divide a sua análise entre:

(i) a temática da *«transposição e aplicação das diretivas»*, onde inclui capítulos dedicados à *«consciência de direitos»*, à *«insuficiência dos dados disponíveis em matéria de igualdade de tratamento»*, ao *«número reduzido de queixas apresentadas»*, ao *«acesso à justiça»*, às *«sanções e vias de recurso»* e à *«interpretação pelos tribunais»*;

(ii) uma abordagem aos *«aspectos comuns a ambas as diretivas»*, incluindo os temas da *«discriminação indireta»*, *«ónus da prova»*, *«ação positiva»*, *«discriminações múltiplas»*, *«discriminação por associação, suposição ou percepção»*, e *«proteção de todas as pessoas na União Europeia»*;

(iii) o tratamento de *«aspectos específicos da diretiva relativa à igualdade racial (2000/43/CE)»*, focando os tópicos da *«proibição de discriminação em razão da raça ou origem étnica»*, *«aplicação material da diretiva»*, *«papel dos organismos da promoção da igualdade»*, *«proteção dos ciganos»*;

(iv) a apreciação dos *«aspectos específicos da diretiva relativa à igualdade no emprego (2000/78/CE)»*, com incidência nas dimensões da *«idade»*, *«deficiência»*, *«orientação sexual»*, *«religião ou convicções»*.

processo diz respeito à redução da idade de reforma obrigatória dos juizes, procuradores e notários. O segundo respeita à falta de competências do organismo nacional de promoção da igualdade criado por força da Diretiva 2000/43/CE. O Tribunal de Justiça considerou que a Hungria não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força da Diretiva 2000/78/CE ao ter reduzido consideravelmente a idade de reforma obrigatória dos juizes, procuradores e notários (processo C-286/12, Comissão Europeia/Hungria, acórdão de 6 de novembro de 2012). Na sequência desse acórdão, a Hungria adotou, em 11 de março de 2013, a Lei T-9598, para assegurar a conformidade com a diretiva, tendo o referido processo sido encerrado em 20 de novembro de 2013.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4. Análise

4.1 Transposição e aplicação das diretivas

Neste aspeto, o relatório sinaliza o diagnóstico assumido pelos Estados-Membros de que **«a falta de consciência de direitos constitui um problema grave»** pelo que é valorizada a importância da disponibilização de documentos de orientação e informação, de campanhas de sensibilização e portais de informação, em especial visando certos grupos-alvo.

Por outro lado, é também detetada a insuficiência de dados estatísticos recolhidos relativamente à matéria de igualdade que, nos termos das diretivas, não são obrigatórios, sendo por isso, incentivada a sua prática ou através de recomendações ou mediante a definição de normas específicas.

O Relatório reconhece também o número reduzido de queixas de casos de discriminação, apontando dados que indicam que *«no conjunto de todos os grupos étnicos e dos migrantes inquiridos, 82% das vítimas de discriminação não apresentam qualquer queixa»*. São apresentadas como causas para este número *«a convicção de que a queixa não produziria qualquer resultado», «o desconhecimento sobre a forma e a quem a deve ser apresentada»* ou *«a experiência negativa causada pelo incómodo, pela burocracia ou pela longa duração do processo»*.

Sugere-se, a este propósito, que os organismos nacionais de promoção da igualdade desempenhem um papel *«contribuindo para a simplificação processual da apresentação da queixa e para encorajar a denúncia pelas vítimas de discriminação»*.

Em termos de acesso à Justiça, sanções e interpretação pelos Tribunais, a Comissão considera que *«os principais problemas que se colocaram inicialmente a vários Estados-membros na transposição correta das normas relativas às sanções já se encontram superados, sendo as sanções previstas na legislação geralmente adequadas»*, referindo porém que *«existem ainda motivos de preocupação quanto à disponibilidade prática das vias de recurso e quanto a saber se as sanções impostas nos casos concretos cumprem todas as exigências das diretivas»*. Afirma o relatório que *«os tribunais nacionais parecem ter tendência para aplicar as sanções menos*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

graves previstas na lei, assim como o nível e o montante mais baixos das indemnizações fixadas».

4.2 Aspetos comuns a ambas as diretivas

O Relatório salienta dificuldades na aplicação prática do conceito de «*discriminação indireta*» e nos processos de inversão do ónus da prova (relativamente ao quais a Comissão se encontra a disponibilizar formação a juízes e profissionais da Justiça dos Estados-membros).

São analisadas ainda as questões relacionadas com a ação por discriminação positiva, o tratamento de situações de discriminação múltipla, por associação, suposição ou perceção e o alargamento do âmbito de proteção das diretivas a pessoas nacionais de países terceiros.

4.3 Aspetos específicos da diretiva relativa à igualdade racial (2000/43/CE)

Sobre esta matéria, o Relatório considera conveniente a referência às implicações da não definição dos conceitos de origem racial ou étnica pela diretiva, sinalizando que «*algumas legislações nacionais só fazem referência à origem étnica ou etnia não contemplando o conceito de raça ou origem racial*», o que, no entendimento da Comissão, «*não suscita, à partida, qualquer problema*» desde que não esteja em causa uma limitação do disposto na diretiva.

O Relatório aborda ainda neste ponto, as temáticas do âmbito de aplicação material da diretiva e algumas dúvidas de interpretação, do papel dos organismos de promoção da igualdade previstos na diretiva e as diferenças em competências e recursos nos diferentes países (que suscitará posterior avaliação específica da Comissão), e da realidade especial da proteção das comunidades ciganas (referindo a proposta de recomendação ao Conselho de 09 de Dezembro de 2013 sobre a matéria).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4.4 Aspectos específicos da diretiva relativa à igualdade no emprego (2000/78/CE)

No que concerne à aplicação desta diretiva, o Relatório destaca a discriminação das pessoas mais velhas como um problema cada vez mais grave na Europa, referindo a este propósito a nova legislação relativa à *«abolição ou o aumento da idade de reforma obrigatória»*, às *«medidas de desencorajamento da reforma antecipada»* e *«outras medidas destinadas a manter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho»*.

Por outro lado, a Comissão, elencando alguma jurisprudência sobre a matéria, assume ter controlado *«rigorosamente»* a correta transposição da disposição da diretiva que prevê a imposição aos empregadores da obrigação de proporcionarem *«adaptações razoáveis»* a pessoas com deficiência.

Relativamente à discriminação em função da orientação sexual, a Comissão afirma que todos os Estados-membros concedem atualmente na sua legislação a proteção prevista na diretiva, mencionando alguns casos de jurisprudência comunitária sobre o assunto.

No que diz respeito à discriminação associada à religião, a Comissão aproveita este relatório para referir e confirmar o seu escrutínio às situações de derrogação pelas legislações nacionais ao princípio de proteção, permitidas na diretiva, quando os empregadores são igrejas ou outras organizações cuja ética se baseie na religião, exigindo porém que os requisitos sejam *«essenciais, legítimos e justificados»*.

4.5 Conclusões e perspectivas

No ponto final das conclusões, o Relatório faz uma avaliação global positiva assumindo que os Estados-Membros adotaram as medidas necessárias à transposição de ambas as diretivas, comprometendo-se a Comissão Europeia ao acompanhamento e apoio às respetivas autoridades nacionais.

Como objetivos para futuro, a Comissão Europeia indica (i) a sensibilização da opinião pública; (ii) a promoção de um esforço concertado para aplicação plena das diretivas em termos de proteção do direito fundamental à igualdade de tratamento na União



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Europeia; (iii) o reforço do esforço de financiamento de atividades de sensibilização e formação visando a tomada de consciência dos direitos em vigor; e (iv) o reforço do papel de fiscalização dos organismos nacionais de promoção da igualdade visando a eficácia de aplicação de ambas as diretivas.

5. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia o documento comunitário **COM (2013) 2 final – Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial»)** e da **Diretiva 2000/78/CE, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»)**, seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio São Bento, 01 de abril de 2014

A Deputada Relatora,

(Elza Pais)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)