



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2020) 621

Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do disposto no 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 pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro bem como na Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos [COM(2020)621].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para que esta procedesse à sua análise. Contudo, entendeu a Comissão referida que não havia fundamentação pertinente que justificasse a sua pronúncia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – CONSIDERANDOS

*“A Europa tem o dever de proteger as suas minorias
do racismo e da discriminação”.*

Ursula von der Leyen,

1. A presente iniciativa visa proporcionar orientações aos Estados Membros sobre a melhor forma de intensificar os progressos rumo à igualdade, inclusão e participação dos ciganos¹.
2. Através da presente proposta pretende-se dar resposta a uma necessidade sentida a nível da União Europeia de combater a discriminação e alcançar a igualdade de tratamento da maior minoria étnica da Europa², nomeadamente por meio da promoção da igualdade e da inclusão socioeconómica.
3. Construir uma União da igualdade constitui uma das principais prioridades da UE, que dispõe de instrumentos jurídicos e de uma política abrangente para alcançar esse desígnio, ou seja, **construir uma verdadeira União da igualdade**. No entanto, a

¹ A alusão, em termos genéricos, a “ciganos” abarca um conjunto diversificado de povos de origem cigana, tais como: “os romes, os sintis, os calós, os romanichéis e os baiaxes/rudari. Engloba também grupos como os ascális, os egipcianos, os ieniches, os domes, os lomes, os romes e os abdais, bem como as comunidades viajantes e as populações abrangidas pelo termo administrativo «Gens du voyage» e as pessoas que se identificam como ciganos, tsiganes ou tziganes, sem negar as especificidades de cada grupo”. *In SWD(2020) 530 final*.

² Os ciganos são a maior minoria étnica da Europa. Estima-se que dos cerca de 10 a 12 milhões de ciganos que vivem na Europa, cerca de 6 milhões são cidadãos europeus. Na região do alargamento (Montenegro, Sérvia, Macedónia do Norte, Albânia, BósniaHerzegovina, Kosovo e Turquia) vivem 4 milhões de ciganos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

discriminação em razão da raça ou origem étnica continua a existir³. Tal é especialmente verdade no caso dos ciganos. De acordo com as estimativas do Conselho da Europa de 2012, dos cerca de 12 milhões de ciganos, que se estima existirem na Europa, muitos deles continuam a confrontar-se com a discriminação, o anticiganismo e a exclusão socioeconómica na sua vida quotidiana.

4. Tal como é sublinhado na proposta “a luta contra a discriminação e a exclusão socioeconómica é ainda mais importante num contexto de crise”. Razão pela qual se deve pugnar para que as medidas de recuperação social beneficiem todos os cidadãos, em particular os mais desfavorecidos, “independentemente do sexo, origem racial ou étnica, religião ou convicção, deficiência, idade ou orientação. “O anticiganismo está a aumentar” conforme sublinharam os comissários europeus na celebração do dia internacional dos ciganos⁴. Acrescentando que se assiste ao **“aumento de discursos extremistas**, incluindo da parte de políticos, e à **divulgação de discursos de ódio e de notícias falsas em linha**. As palavras incitam ao ódio e o ódio incita à violência. Temos de estar vigilantes para que os ciganos não se tornem novamente alvo de assédio e ataques. **Temos de aprender com a nossa história e impedir que se aticem as chamas do ódio passado**. Para tal, temos de **defender com firmeza os nossos valores fundamentais**. A UE defende uma sociedade em que a **igualdade de tratamento seja a realidade para todas as minorias** e em que as comunidades ciganas tenham os mesmos direitos e oportunidades que a maioria. É esta a Europa que somos”.
5. Com base neste propósito, e no que aos ciganos diz respeito, a Europa tem vindo a tomar medidas destinadas a combater o anticiganismo e a discriminação contra

³ Conforme é expresso no [plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025](#)

⁴ O Dia Internacional dos Ciganos, que se celebra a 8 de abril. Declaração feita pelo primeiro vice-presidente Frans Timmermans e pelos comissários Johannes Hahn, Marianne Thyssen, Věra Jourová e Corina Crețu, em 5 de abril de 2019.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

os ciganos, assentes num quadro jurídico estabelecido a nível da UE, nomeadamente nos princípios gerais da não discriminação e da igualdade estabelecidos nos Tratados, reafirmados na [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#), bem como na [Diretiva relativa à Igualdade Racial](#) e na [Decisão-Quadro do Conselho relativa ao Racismo e à Xenofobia](#).

6. Porém, a recente avaliação⁵ do [Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos até 2020](#) de 2011⁶, revelou que os progressos globais da integração têm sido limitados, não obstante foram alcançados alguns avanços, em particular no domínio da educação, sendo, no entanto, necessário envidar mais esforços sobretudo no acesso ao emprego, já que não houve qualquer melhoria significativa neste domínio. Aliás a proporção de jovens ciganos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação tem aumentado. Também em matéria de habitação a situação continua a ser complexa. Torna-se assim imperativo reforçar o empenhamento em prol da igualdade dos ciganos para combater a discriminação e promover a inclusão social e económica dessas comunidades. Neste contexto, foram identificados quatro domínios socioeconómicos aos quais deverá ser conferida especial atenção, são eles: **a educação**, o **emprego**, a **saúde** e a **habitação**. Além disso, a avaliação demonstrou que o Quadro Europeu tem sido um valor acrescentado da UE bastante positivo, pondo a inclusão dos ciganos nas agendas nacionais e da União Europeia. Apresentando, no entanto, uma capacidade limitada para lidar com a diversidade da população cigana, e conferindo reduzida atenção a grupos específicos desta população (mulheres, jovens e crianças e os ciganos nómadas na UE). Também conclui que “existem mecanismos de governação

⁵ COM(2018) 785 final e COM (2019) 406 final.

⁶ De referir que este quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020 terminou quando se preparava já uma nova iniciativa política que tem em conta os ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a nível nacional e da UE, mas que ainda funcionam de forma limitada”. Reconhecendo que foram “envidados esforços para melhorar a participação da sociedade civil, mas os ciganos continuam a ter possibilidades limitadas de participarem efetivamente na vida política e em todas as fases do processo de elaboração de políticas”.

Por último, refere que embora se tenham produzido alguns resultados tangíveis, os mesmos foram insuficientes, frisando que é necessário **“reforçar e direcionar melhor o processo global, colocando a ênfase no reforço do empenhamento político, na introdução de metas específicas mensuráveis e no acompanhamento rigoroso, bem como numa execução mais eficaz apoiada por financiamento suficiente e sistemas de governação participativa”**.

7. Escorado neste contexto, tendo em conta a crise pandémica atual e os seus efeitos socioeconómicos a Comissão apresentou [um novo quadro estratégico da UE relativo aos ciganos 2020-2030](#)⁷. No qual se incluem dois documentos

⁷ Que representa primeira contribuição direta para a execução do Plano Europeu de Ação contra o racismo, 2020-2025. Este novo quadro propõe um conjunto de metas mínimas para 2030, partindo dos progressos realizados no âmbito do anterior quadro. O objetivo é, nomeadamente, o seguinte: i) reduzir para, pelo menos, metade a percentagem de ciganos com experiências de discriminação; ii) duplicar a percentagem de ciganos que apresentam queixa formal em caso de discriminação; iii) reduzir para, pelo menos, metade o fosso existente entre os ciganos e a população em geral no que respeita à pobreza; iv) reduzir para, pelo menos, metade as diferenças registadas no acesso à educação na primeira infância; v) o reduzir para, pelo menos, metade a percentagem de crianças ciganas que frequentam escolas primárias segregadas nos Estados Membros com uma população cigana significativa; vi) reduzir para, pelo menos, metade o fosso existente no mercado de trabalho e as disparidades entre homens e mulheres no acesso ao emprego; vii) reduzir para, pelo menos, metade a diferença na esperança de vida; viii) reduzir no mínimo de um terço o fosso existente no acesso à habitação; ix) garantir que pelo menos 95 % dos ciganos têm acesso à água da torneira.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

complementares: uma Comunicação⁸, e a presente proposta de Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos, na qual se estabelece uma lista de medidas específicas que devem ser tomadas pelos Estados Membros para alcançar os objetivos da UE⁹. De destacar que são abrangidos sete domínios principais: igualdade, inclusão, participação, educação, emprego, saúde e habitação. As novas metas definidas para cada domínio e as recomendações aos Estados Membros sobre a forma de as atingir. Estas recomendações e medidas vão desde a criação de sistemas de apoio aos ciganos vítimas de discriminação, passando pela realização de campanhas de sensibilização nas escolas, pelo apoio à literacia financeira, pela promoção do emprego dos ciganos nas instituições públicas e pela melhoria do acesso a exames médicos de qualidade, à despistagem e ao planeamento familiar para as mulheres ciganas.

8. A presente proposta contempla também o reforço das capacidades das partes interessadas, incluindo os pontos de contacto nacionais para as comunidades ciganas, os organismos de promoção da igualdade, a sociedade civil e os intervenientes regionais e locais, e a criação de parcerias entre as mesmas. Além disso, proporciona orientações para garantir uma melhor utilização dos fundos

⁸ COM(2020) 620 final

⁹ A proposta divide-se em cinco capítulos:

1. Um capítulo relativo a três objetivos horizontais concebidos para prevenir e combater a discriminação, promovendo: i) a igualdade, ii) a inclusão e iii) a participação dos ciganos;
2. Um capítulo relativo a quatro objetivos setoriais: educação, emprego, saúde e serviços sociais e habitação e serviços essenciais;
3. Um capítulo relativo às parcerias e à capacidade institucional;
4. Um capítulo relativo ao financiamento;
5. Um capítulo relativo ao acompanhamento e à elaboração de relatórios



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nacionais e da UE¹⁰, bem como sobre o acompanhamento, a apresentação de relatórios e a avaliação nacional eficaz dos quadros estratégicos nacionais relativos aos ciganos.¹¹

9. Por conseguinte, a presente proposta incorporando os objetivos do novo quadro estratégico **visa confirmar o empenhamento a longo prazo nos objetivos comuns em matéria de igualdade, inclusão e participação dos ciganos** e proporcionar orientações renovadas e reforçadas, estabelecendo, como já foi mencionado, as medidas que os Estados Membros podem adotar para alcançar esses objetivos.
10. Sublinhar, ainda, que através da presente proposta se pretende prosseguir a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais por meio da consolidação do terceiro princípio, a “igualdade de oportunidades”. Além disso, está em linha com os propósitos [da Agenda 2030 e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) (ODS) das Nações Unidas. Bem como, em sintonia com estratégias recentes no domínio da igualdade, tais como a Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025¹², o Plano de Ação da UE Contra o Racismo 2020-2025¹³ e a futura estratégia para a igualdade das pessoas LGBTI+, que abordam a situação específica das mulheres ciganas e das pessoas LGBTI+ de etnia cigana, respetivamente, bem como a Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas¹⁴.

¹⁰ Importa referir, a este propósito, que a proposta assegura a coerência entre o apoio da UE, por um lado, e os instrumentos jurídicos e de financiamento que podem ser mobilizados e harmonizados tendo em vista a igualdade e inclusão dos ciganos, por outro, tais como o instrumento «NextGeneration EU», incluindo o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e os fundos da UE.

¹¹ Os Estados Membros deveram apresentar as estratégias nacionais até setembro de 2021, e a elaborarem um relatório sobre a sua aplicação de dois em dois anos. Será também realizada uma avaliação intercalar do novo plano a 10 anos no seu conjunto.

¹² COM(2020) 152 final

¹³ COM(2020) 565 final

¹⁴ COM/2020/258 final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

11. Por último, importa sublinhar que a UE reconhece que os ciganos contribuem há séculos “para a riqueza cultural, a diversidade, a economia e a história comum da Europa”¹⁵. Assumindo que esta “tem o dever de proteger a sua minoria cigana da discriminação, do anticiganismo e da exclusão social”. Sobretudo num contexto de crise como a atual em que se prevê que a pobreza e as desigualdades estruturais se acentuem inevitavelmente. Devendo, por isso, ser dada especial ênfase às medidas de recuperação social pois estas devem beneficiar todos os cidadãos, em particular os mais desfavorecidos, independentemente do sexo, origem racial ou étnica, religião ou convicção, deficiência, idade ou orientação sexual, **“sem que ninguém fique para trás”** como tem reafirmado a Presidente da Comissão Europeia desde apresentação da Agenda Estratégica 2019-2024.
12. Daí a importância que a Comissão dá à presente proposta, instando o Conselho a envidar esforços que permita a sua adoção com celeridade. Apelando simultaneamente ao esforço conjunto entre a UE e Estados Membros para que possam ser alcançados progressos reais até 2030, para se **“conseguir uma Europa em que as pessoas e as comunidades ciganas, em toda a sua diversidade, tenham oportunidades iguais em todas as esferas da vida, beneficiem da inclusão socioeconómica e participem em pé de igualdade na sociedade”**.

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

a) Da Base Jurídica

¹⁵ COM(2020) 620 final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A base jurídica da presente proposta radica nomeadamente o artigo 292.º, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Em conformidade com artigo 288.º Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a recomendação é um ato jurídico não vinculativo, no caso em concreto, emitido pelo Conselho da UE, ao abrigo das suas competências, e dirigido aos Estados Membros apontando medidas reclamadas pelo interesse da União. Tal como acontece com a presente iniciativa na medida em que os valores comuns subjacentes, tais como a igualdade e os direitos fundamentais, e os objetivos comuns, como a prosperidade económica, a coesão social e a solidariedade entre os Estados Membros, instam a União a desempenhar um papel nas políticas para alcançar esses valores comuns que no caso em apreço são a igualdade e a inclusão dos ciganos. Acresce ainda o facto de que a mobilidade transnacional dos ciganos no espaço da UE, no contexto da liberdade de circulação e da migração de ciganos a partir de países terceiros, fazem da inclusão dos ciganos também um objetivo comum a nível da UE.

Assim, neste contexto, verifica-se a presente iniciativa está em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

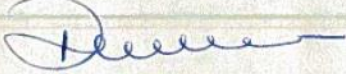
1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 20 de janeiro de 2021

A Deputada Autora do Parecer

(Rita Madeira)

O Presidente da Comissão



(Luis Capoulas Santos)