



Bruxelas, 26.6.2013  
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Proposta de

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros**

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

#### **Antecedentes**

Muitos ciganos veem-se confrontados na Europa com preconceitos, intolerância, discriminação e exclusão social no seu quotidiano. São marginalizados e a maioria vive em condições socioeconómicas muito más. Em média, apenas uma em cada duas crianças ciganas frequenta a creche ou o infantário, e sua escolaridade regista uma quebra considerável depois de concluída a escolaridade obrigatória, pois só 15 % dos jovens adultos ciganos concluem o ensino secundário. Em média, menos de um em cada três ciganos declara exercer uma atividade profissional, ao passo que 20 % não estão abrangidos por qualquer seguro de saúde e 90 % vivem abaixo do limiar de pobreza<sup>1</sup>. Estas condições minam a coesão social e o desenvolvimento humano sustentável, dificultam a competitividade e implicam custos suportados pela sociedade no seu conjunto. A discriminação dos ciganos é também incompatível com os valores em que a União Europeia assenta. O cerne do problema reside na relação estreita que existe entre a discriminação e a exclusão social dos ciganos.

#### **Contexto**

Em 5 de abril de 2011, a Comissão adotou um quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020<sup>2</sup>. O Conselho Europeu aprovou este quadro, em junho de 2011, que exprimia a vontade política da União em fazer face à situação dos ciganos.

Graças a esse quadro, a Comissão Europeia pretende assegurar que os Estados-Membros adotem uma abordagem eficaz na questão da integração dos ciganos e estabeleçam metas para os quatro pilares que são a educação, o emprego, a saúde e a habitação.

De acordo com o referido quadro, a Comissão deve comunicar anualmente os progressos realizados pelos Estados-Membros. Em 2012, a Comissão avaliou, pela primeira vez, as estratégias nacionais apresentadas pelos Estados-Membros e aprovou conclusões horizontais — COM(2012) 226 final — e orientações específicas sobre os pontos fortes e fracos da estratégia de cada Estado-Membro — SWD(2012) 133 final.

Decorrido um ano, o relatório da Comissão incide sobre os progressos registados pelos Estados-Membros visando assegurar que estão criadas as várias condições prévias necessárias a uma execução com êxito das estratégias nacionais. Entre estas condições figuram a necessidade de mobilizar as autoridades regionais e locais, o trabalho estreito com a sociedade civil, o acompanhamento da evolução e a avaliação da execução das estratégias, inclusive através do reforço do papel dos pontos de contacto nacionais com os ciganos, atribuindo os fundos necessários, aumentando a luta contra a discriminação e integrando-a noutras políticas. Na sua avaliação, a Comissão tomou em consideração os contributos da sociedade civil e de outras partes interessadas.

Com base nas conclusões desse relatório e no relatório da Comissão de 2012 sobre os progressos realizados<sup>3</sup>, a proposta de recomendação do Conselho pretende acelerar os progressos focando a atenção dos Estados-Membros num conjunto de medidas concretas que são cruciais para uma execução mais eficaz das suas estratégias.

---

<sup>1</sup> *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance* (A situação dos ciganos em 11 Estados-Membros da União Europeia - Resultados do inquérito num relance), Agência dos Direitos Fundamentais e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012.

<sup>2</sup> COM(2011) 173 final.

<sup>3</sup> COM(2012) 226 final.

## Finalidade da proposta

A proposta de recomendação do Conselho baseia-se nas Comunicações da Comissão de 2011 e 2012<sup>4</sup> e nas conclusões do Conselho de 2011 sobre a integração dos ciganos<sup>5</sup>, e visa orientar os Estados-Membros sobre o modo de reforçarem a eficácia das suas medidas para conseguir a integração dos ciganos e a execução das suas estratégias nacionais de integração dos ciganos ou conjuntos de medidas políticas para melhorar a situação dos ciganos, em consonância com os desafios que os Estados-Membros têm de enfrentar em função da respetiva dimensão e situação da população cigana no seu território. A proposta vem reforçar o quadro da UE com um instrumento jurídico não vinculativo que torne mais fácil aos Estados-Membros concretizarem os compromissos que assumiram. A recomendação abrange especificamente:

- **uma ação direcionada específica, baseada nas melhores práticas, para reforçar a integração dos ciganos**, no total respeito pelo princípio da subsidiariedade e sem sobreposições com a legislação da UE já existente. As áreas visadas são a educação, o emprego, a saúde e a habitação;
- **questões horizontais consideradas essenciais para pôr em prática as políticas de integração dos ciganos e assegurar a sua sustentabilidade**. Entre estas figuram, em especial, a luta contra a discriminação e os estereótipos; a proteção das crianças e das mulheres; a adoção de uma abordagem virada para o investimento social; a recolha de informações sobre a situação dos ciganos para monitorizar o impacto das políticas; a transposição dos compromissos nacionais para a atuação ao nível local; o apoio ao trabalho desenvolvido por entidades que promovem a igualdade no tratamento dos ciganos; o reforço dos recursos e das capacidades dos pontos de contacto nacionais com os ciganos e o desenvolvimento da cooperação transnacional;
- **princípios gerais para assegurar uma atribuição transparente e adequada de fundos a favor da inclusão dos ciganos** (não apenas da UE, mas também fundos nacionais e locais). As recomendações gerais para o financiamento pela UE baseiam-se na experiência recolhida com o atual período de programação e na proposta de regulamento relativo a disposições comuns no que se refere ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca.

Embora a principal responsabilidade ao nível da integração dos ciganos caiba às autoridades públicas, esta questão continua a ser um grande desafio dado que a integração social e económica dos ciganos é um processo nos dois sentidos, que exige uma alteração das mentalidades da maioria das pessoas, bem como dos membros das comunidades ciganas.

## Coerência com outras políticas e com os objetivos da União

A igualdade é um dos valores em que se funda a União e um dos objetivos fulcrais nos termos do artigo 2.º do TUE.

Além disso, o artigo 3.º do TUE consagra o combate à exclusão social e às discriminações como um dos objetivos da União.

---

<sup>4</sup> Comunicação intitulada «Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020», COM(2011) 173; Comunicação intitulada «Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE», COM(2012) 226.

<sup>5</sup> Conclusões do Conselho, de 19 de maio de 2011, sobre um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020.

Em conformidade com o artigo 8.º do TFUE, a União deve ter por objetivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres em todas as suas atividades. O artigo 10.º do TFUE prevê 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».

Por último, o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proíbe especialmente a discriminação em razão da raça ou origem étnica ou social, entre outras.

A proposta é coerente com o direito derivado existente no domínio da luta contra a discriminação na medida em que completa o quadro jurídico já estabelecido. A Diretiva 2000/43/CE do Conselho aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção da origem racial ou étnica, e estabelece um quadro vinculativo proibindo a discriminação baseada na origem racial ou étnica em toda a UE nas áreas do emprego e formação profissional, educação, proteção social (incluindo a segurança social e os cuidados de saúde), regalias sociais e acesso a bens e serviços (incluindo a habitação). Por outro lado, proíbe a discriminação direta e indireta, o assédio e as instruções no sentido da discriminação. Todos os Estados-Membros da União transpuseram esta diretiva para o seu direito interno. A Comissão Europeia deve verificar a correta transposição desta diretiva e publicará um relatório sobre a sua aplicação em 2013.

## 2. RESULTADOS DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS

A proposta baseia-se nos trabalhos realizados ao longo de duas reuniões de um grupo de Estados-Membros, criado em 2012 no contexto da rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos<sup>6</sup>. As reuniões, realizadas a 7 e 8 de novembro e 6 e 7 de dezembro de 2012, e em que os participantes estiveram presentes numa base voluntária, possibilitaram frutuoso debates entre os Estados-Membros sobre várias questões reputadas cruciais para se impulsionar a integração dos ciganos.

Em linha com o quadro da UE, foi solicitado aos Estados-Membros que apresentassem as suas estratégias nacionais de integração dos ciganos até ao final de 2011. Todos os Estados-Membros cumpriram os seus compromissos nesta matéria e as estratégias nacionais de integração dos ciganos foram publicadas no sítio Web da Comissão para poderem ser consultadas por todos os cidadãos. A Comissão recebeu um grande número de contributos de várias partes interessadas, e inclusive da sociedade civil, sobre as estratégias propriamente ditas e, mais recentemente, sobre a sua execução<sup>7</sup>, inclusive no decurso de um diálogo realizado entre Comissários e representantes da sociedade civil em 15 de maio de 2013.

---

<sup>6</sup> Integram este grupo de países a Alemanha, a Bélgica, a Bulgária, a Eslováquia, a Espanha, a Finlândia, a França, a Hungria, a Itália, a República Checa, a Roménia, a Suécia e o Reino Unido.

<sup>7</sup> Entre os contributos figuram relatórios de agrupamentos da sociedade civil organizados pelo secretariado da Fundação Década da Integração dos Ciganos em seis Estados-Membros (Bulgária, Eslováquia, Espanha, Hungria, República Checa e Roménia) e dois países do alargamento (Albânia e antiga República jugoslava da Macedónia), relatórios da rede de peritos independentes sobre a inclusão social (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=pt>), o relatório do Centro Europeu de Informação sobre os Ciganos, *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, as reações escritas das Eurocidades e da Eurodiaconia e publicações científicas da rede académica para os estudos sobre ciganos ([http://romanistudies.eu/news/contributions\\_from\\_members/](http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/)).

Além disso, realizaram-se reuniões regulares com os representantes das organizações europeias de cúpula ciganas<sup>8</sup> sobre os problemas e os aspetos mais importantes a resolver a todos os níveis para promover ativamente a integração dos ciganos.

Considerando o número de contributos recebidos neste quadro, a Comissão entendeu que era supérfluo organizar outra consulta pública sobre o tema específico da presente recomendação.

### 3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

#### Base jurídica

Uma proposta de recomendação do Conselho deve relacionar o seu conteúdo com uma das políticas dos Tratados. Essa relação é também necessária para determinar as regras de adoção do ato (unanimidade ou maioria qualificada).

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a escolha de uma base jurídica deve basear-se em critérios objetivos que possam ser suscetíveis de controlo jurisdicional, incluindo em especial o objetivo e o conteúdo da medida em questão<sup>9</sup>.

O artigo 292.º do TFUE define o mandato do Conselho para a adoção de recomendações nos seguintes termos:

*«O Conselho adota recomendações. Delibera sob proposta da Comissão em todos os casos em que os Tratados determinem que o Conselho adote atos sob proposta da Comissão. O Conselho delibera por unanimidade nos domínios em que esta é exigida para a adoção de um ato da União. A Comissão, bem como o Banco Central Europeu nos casos específicos previstos pelos Tratados, adotam recomendações.»*

O direito da União de agir em questões de luta contra a discriminação, designadamente no que se refere à discriminação em razão de raça ou origem étnica, resulta do artigo 19.º, n.º 1, do TFUE. Esta disposição é a base jurídica para quaisquer medidas, vinculativas ou não, que visem lutar contra atos e práticas de discriminação e prevê o seguinte:

*«1. Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do 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.»*

O artigo 292.º do TFUE deve, por conseguinte, ser lido em conjunto com a base jurídica adequada ao conteúdo da proposta, designadamente o artigo 19.º, n.º 1, do TFUE.

#### Subsidiariedade e proporcionalidade

De acordo com o **princípio de subsidiariedade**, a UE deve agir apenas e se os objetivos da ação proposta não puderem ser alcançados de forma suficiente pelos Estados-Membros (teste

<sup>8</sup> Estas organizações fizeram-se representar pela Coligação para uma Política Europeia dos Ciganos (ERPC-European Roma Policy Coalition). Entre os membros da ERPC que participaram nas reuniões estiveram o Centro Europeu de Informação sobre os Ciganos (ERIO), as Fundações Sociedade Aberta (OSF – Open Society Foundations), a Rede Europeia contra o Racismo (ENAR – European Network Against Racism), a Organização das Comunidades Ciganas Europeias (ERGO – European Roma Grassroots Organisation) e a Amnistia Internacional (AI).

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de março de 1996, C-271/94, Parlamento/Conselho, n.º 14.

de necessidade), mas puderem, em virtude da sua dimensão ou efeitos, ser melhor alcançados ao nível da UE (teste do valor acrescentado da UE).

As medidas introduzidas por alguns Estados-Membros variam muito em termos de alcance e eficácia, e muitos Estados-Membros ainda não tomaram medidas específicas no domínio da integração dos ciganos. Segundo as conclusões do relatório de 2013 sobre os progressos alcançados na execução das estratégias nacionais para a integração das comunidades ciganas<sup>10</sup>, a Comissão registou que, embora os Estados-Membros tenham tido a possibilidade jurídica de agir para resolver a questão da integração cigana, as medidas previstas até agora não se afiguram suficientes. Devido à falta de uma abordagem coordenada da questão da integração dos ciganos, são crescentes as discrepâncias entre Estados Membros.

Uma legislação avulsa e díspar ao nível nacional também exacerba a situação, ao criar outros problemas práticos entre Estados-Membros. Com efeito, a abordagem desarticulada da questão da integração cigana revelou-se ineficaz no conjunto da União Europeia, um espaço onde se encontra garantida a livre circulação de cidadãos. Tal situação pode ter como resultado um aumento significativo de migrantes ciganos nos Estados Membros onde as condições de vida são mais favoráveis e onde existem medidas de inclusão social mais vantajosas para os desfavorecidos.

Nesta matéria, o intuito da presente proposta é complementar as ações da UE já existentes nos domínios em questão (Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação dos cidadãos e Diretiva 2000/43/CE relativa à discriminação racial), a fim de alcançar resultados mais concretos graças a uma melhor coordenação das medidas a adotar pelos Estados-Membros.

Os objetivos da ação proposta não podem ser alcançados de uma forma suficiente pelos Estados Membros se estes agirem sozinhos e, por conseguinte, podem ser melhor alcançados através de uma ação coordenada ao nível da UE em vez de iniciativas nacionais com âmbitos, ambições e eficácias variáveis.

De acordo com o **princípio da proporcionalidade**, o conteúdo e a forma de atuação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. Como mostra a experiência no passado, apesar de terem sido alcançados alguns progressos ao nível dos Estados-Membros e da UE nos últimos anos, pouco mudou na situação quotidiana da maioria dos ciganos. Segundo concluiu a Comissão, ainda não estão a ser aplicadas medidas enérgicas e proporcionais para lutar contra os problemas económicos e sociais de uma grande parte da população cigana da UE.

Em consonância com o princípio da proporcionalidade, a proposta não vinculativa está limitada à fixação de objetivos comuns e à recomendação de medidas específicas, incluindo medidas de ação positiva especificamente previstas ao abrigo do artigo 5.º da Diretiva 2000/43/CE destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com a origem racial ou étnica, de acordo com as condições desenvolvidas na jurisprudência do TJUE no domínio da discriminação sexual<sup>11</sup>. Tal permite aos Estados-Membros disporem de uma suficiente margem de manobra para determinar qual a melhor forma de alcançarem esses objetivos comuns a nível nacional, tomando em conta as especificidades nacionais, regionais ou locais.

---

<sup>10</sup> Este relatório baseou-se em informações e conclusões facultadas pelos Estados-Membros e diversas partes interessadas relevantes.

<sup>11</sup> Consultar o processo C-409/95, Marshall (Coletânea 1997, p. I-6363, n.º 35); consultar também o processo C-450/93, Kalanke (Coletânea 1995, p. I-3051, n.ºs 22 a 24), o processo C-158/97, Badeck (Coletânea 2000, p. I-1875), e o processo C-407/98, Abrahamsson (Coletânea 2000, p. I-5539).

A proposta não interfere com a competência dos Estados-Membros para lidarem com a questão da integração social de comunidades desfavorecidas, como as comunidades ciganas, uma vez que não impõe obrigações rígidas, antes se limitando a recomendar diversas opções aos Estados-Membros e permitindo que estes determinem a forma adequada de alcançar os objetivos fixados.

### **Escolha do instrumento**

A escolha de um instrumento não vinculativo visa proporcionar diretrizes práticas aos Estados-Membros no que se refere ao problema da integração social dos ciganos, mas sem estabelecer normas vinculativas estritas.

A opção por uma recomendação do Conselho visa reforçar os compromissos políticos já assumidos pelos Estados-Membros, ao mesmo tempo que se garantem padrões minimamente coerentes na União Europeia em matéria de execução de estratégias nacionais eficazes para os ciganos. Reforça ainda a cooperação transnacional, ao mesmo tempo que se permite uma margem de manobra suficiente aos Estados-Membros quanto à escolha da forma e das modalidades de ação.

## **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A presente proposta não tem incidência no orçamento da UE.

Proposta de

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 19.º, n.º 1, e o artigo 292.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O artigo 2.º e o artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE) consagram o direito à igualdade, e a luta contra a exclusão social e a discriminação como valores essenciais e objetivos da União Europeia.
- (2) O artigo 10.º do TFUE determina 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 [...]».
- (3) O artigo 19.º, n.º 1, do TFUE prevê a tomada das medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.
- (4) O artigo 21.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia obriga as instituições, organismos, serviços e agências da UE e dos Estados-Membros a respeitarem, na aplicação do direito da UE, a proibição de discriminação por qualquer razão, e designadamente em razão da raça, cor ou origem étnica ou racial, e da pertença a uma minoria nacional, assim como a promover a respetiva aplicação no âmbito das suas competências.
- (5) A Diretiva 2000/43/CE do Conselho<sup>12</sup> 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).
- (6) O termo «cigano» é utilizado – tal como noutros documentos políticos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu – como 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 sedentários<sup>13</sup>.
- (7) Muitos ciganos que vivem na União encontram-se em piores condições socioeconómicas do que a população em geral e beneficiam menos do que as restantes populações desfavorecidas de medidas gerais de inclusão social, necessitando por isso

<sup>12</sup> JO L 180 de 19.7.2000, p. 22.

<sup>13</sup> [SEC(2010) 400].

de medidas de integração social adicionais e mais ambiciosas que se adaptem à sua situação e necessidades. Uma vez que os ciganos se veem frequentemente confrontados com a discriminação, a exclusão social e a pobreza extrema, são considerados vulneráveis e sujeitos a um maior risco de serem alvo de tráfico humano.

- (8) Os ciganos que são nacionais de países terceiros com residência legal nos Estados-Membros são particularmente vulneráveis, uma vez que partilham as mesmas condições de vida difíceis do que muitos cidadãos ciganos da UE, ao mesmo tempo que enfrentam os problemas dos migrantes que vêm de fora da UE.
- (9) No contexto da livre circulação e da mobilidade interna na UE afigura-se necessário fazer acompanhar o pleno exercício dos direitos relacionados com a liberdade de circulação com melhorias nas condições de vida dos ciganos, assim como a sua integração económica e social tanto nos Estados-Membros de origem como nos Estados-Membros de residência.
- (10) As resoluções do Parlamento Europeu sobre a situação dos ciganos e a livre circulação na União Europeia (9 de setembro de 2010) e sobre a estratégia da UE a favor da integração dos ciganos (9 de março de 2011) instam a Comissão e os Estados-Membros a mobilizarem as estratégias e os instrumentos existentes na UE para garantir a integração socioeconómica dos ciganos.
- (11) A Comunicação de 2011 da Comissão intitulada «Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020»<sup>14</sup>, exortava os Estados-Membros a adotarem ou desenvolverem no futuro uma abordagem abrangente da integração dos ciganos e a apoiarem vários objetivos comuns na educação, emprego, saúde e habitação, de modo a acelerar a integração destas comunidades.
- (12) O Conselho adotou conclusões<sup>15</sup>, em 19 de maio de 2011, sobre o quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020, manifestando o empenho dos Estados-Membros em fazerem avançar a integração social e económica dos ciganos.
- (13) Nas conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2011 é feito um apelo à rápida aplicação das conclusões do Conselho de 19 de maio de 2011 sobre o quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020, em especial no que se refere à preparação, atualização ou desenvolvimento das estratégias nacionais de integração dos ciganos dos Estados-Membros ou de conjuntos integrados de medidas no âmbito desta política para melhorar a situação dos ciganos.
- (14) A Comunicação de 2012 da Comissão intitulada «Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE»<sup>16</sup> e o documento de trabalho dos serviços da Comissão<sup>17</sup> que a acompanhava, permitiram apresentar os resultados da primeira avaliação de todas as estratégias nacionais de integração dos ciganos, tendo os Estados-Membros sido exortados a ponderarem diversos ajustamentos para se poderem efetuar progressos.
- (15) A Comissão aprofundou o seu diálogo com os Estados-Membros sobre a integração dos ciganos, em especial através da criação, em outubro de 2012, da rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos, de modo a debater soluções para os problemas

---

<sup>14</sup> COM(2011) 173 final.

<sup>15</sup> «Conclusões do Conselho sobre um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020», documento 106665/11 de 19 de maio de 2011.

<sup>16</sup> COM(2012) 226 final.

<sup>17</sup> SWD(2012) 133 final.

identificados. Em novembro e dezembro de 2012, um grupo de pontos de contacto nacionais debateu também a forma de aprofundar a eficácia das medidas para lograr a integração dos ciganos nos Estados-Membros, tendo enviado posteriormente um relatório com os resultados a toda a rede.

- (16) Na sua Comunicação de 2013 intitulada «Progressos na execução de estratégias nacionais de integração dos ciganos», a Comissão salienta a necessidade de ações adicionais para garantir as condições prévias necessárias a uma execução com êxito de medidas que visem reforçar a integração dos ciganos tão rapidamente quanto possível.
- (17) A Estratégia Europa 2020 veio conferir um novo impulso à luta contra a pobreza e a exclusão social através da fixação de um objetivo europeu comum de redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, redução da taxa de abandono escolar precoce e aumento do sucesso escolar e dos níveis de emprego. A integração dos ciganos é uma parte fulcral dos esforços convergentes da União e dos Estados Membros nesta matéria. Neste contexto, a atual governação do Semestre Europeu promove a aplicação das recomendações relevantes específicas para cada país, e o Pacote de Investimento Social<sup>18</sup> proporciona orientações adicionais para os esforços visando assegurar um crescimento inclusivo.
- (18) À luz do atrás exposto, e tendo em conta as lacunas identificadas, embora respeitando plenamente o princípio da subsidiariedade e a responsabilidade principal dos Estados-Membros pela integração dos ciganos, é necessário melhorar a eficácia das medidas a favor da integração dos ciganos.
- (19) A presente recomendação pretende tomar como base as recomendações constantes das comunicações da Comissão, das resoluções do Parlamento Europeu e das conclusões do Conselho sobre a integração dos ciganos, complementando a atual legislação da UE em matéria de luta contra a discriminação e ajudando a tornar mais eficaz a sua aplicação e cumprimento.
- (20) A presente recomendação não contempla as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e as condições relacionadas com o estatuto jurídico dos ciganos ao abrigo das legislações nacionais e do direito da UE, nem os efeitos jurídicos de tal estatuto.
- (21) Em 2011, a Comissão propôs no projeto de regulamento que estabelece disposições comuns<sup>19</sup> 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<sup>20</sup> para o período 2014-2020, uma prioridade de investimento para a integração de comunidades marginalizadas, designadamente os ciganos,

---

<sup>18</sup> Comunicação intitulada «Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu no período 2014-2020», COM(2013) 83 final.

<sup>19</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho - COM(2011) 615 final.

<sup>20</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 - COM(2011) 607.

## RECOMENDA:

### 1. OBJETIVO

- 1.1. O objetivo da presente recomendação consiste em fornecer orientações aos Estados-Membros para reforçar a eficácia das suas medidas visando a integração dos ciganos e a execução das suas estratégias nacionais de integração destas comunidades ou de conjuntos de medidas para melhorar a sua situação.

### 2. QUESTÕES DE FUNDO

#### *Medidas direcionadas*

- 2.1. No intuito de assegurar a plena igualdade na prática, os Estados-Membros devem adotar medidas direcionadas para garantir a igualdade de tratamento e o respeito dos direitos fundamentais, incluindo a igualdade no acesso dos ciganos à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde, à habitação e aos serviços de utilidade pública. Entre estas medidas devem constar medidas específicas para prevenir ou compensar as desvantagens relacionadas com a origem racial ou étnica, respeitando-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia nesta matéria.
- 2.2. As medidas a adotar devem basear-se em indicadores socioeconómicos ou geográficos, nomeadamente taxa de desemprego de longa duração elevada, baixos níveis de sucesso escolar ou zonas desfavorecidas e/ou segregadas.

#### *Acesso à educação*

- 2.3. Os Estados-Membros devem adotar medidas específicas para assegurar a igualdade de tratamento e o pleno acesso dos ciganos a um ensino inclusivo e de boa qualidade, no intuito de eliminar a disparidade entre os alunos ciganos e os restantes alunos e garantir que todos os alunos ciganos concluam, pelo menos, a escolaridade obrigatória, e designadamente o ensino primário. Este objetivo deve ser alcançado:
- (a) eliminando a segregação na escola, inclusive pondo termo à colocação indevida de alunos ciganos em escolas para alunos com necessidades especiais;
  - (b) reduzindo o abandono escolar precoce<sup>21</sup> ao longo do processo educativo, inclusive no ensino secundário, e adotando um enfoque nas vias profissionalizantes;
  - (c) aumentando o acesso e a qualidade da educação infantil e dos cuidados infantis, proporcionando um apoio direcionado, se necessário;
  - (d) usando métodos inclusivos e personalizados de ensino e aprendizagem, que prevejam aulas de apoio para os alunos com dificuldades e o combate à iliteracia;
  - (e) fomentando uma maior participação dos pais e um maior apoio às famílias através de mediadores escolares dedicados aos ciganos;
  - (f) melhorando a formação dos professores e a mediação nas escolas dedicadas aos ciganos;

---

<sup>21</sup> Ver a Recomendação do Conselho, de 28 de junho de 2011, sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce, JO C 191 de 1.7.2011. Um dos objetivos prioritários da Estratégia Europa 2020 acordados pelo Conselho Europeu é reduzir a percentagem de abandono escolar precoce para menos de 10% e garantir que pelo menos 40% da geração mais jovem obtém um diploma do ensino superior ou equivalente.

- (g) alargando o acesso ao ensino recorrente, apoiando a transição entre graus de ensino e assegurando que os ciganos adquirem um conjunto de competências que os ajudem a entrar no mercado de trabalho.
- 2.4. Os Estados-Membros devem adotar medidas específicas para incentivar a participação dos ciganos no ensino secundário e superior.

*Acesso ao emprego*

- 2.5. Para além das medidas direcionadas que os Estados-Membros possam adotar, devem assegurar a igualdade de tratamento e eliminar as disparidades entre os trabalhadores ciganos e os restantes trabalhadores, para melhorar a situação dos ciganos em matéria de emprego no quadro das suas políticas de inclusão. Este objetivo deve ser alcançado através:
- (a) do apoio à primeira experiência de trabalho, a estágios profissionais, à aprendizagem ao longo da vida e ao desenvolvimento de competências;
  - (b) do apoio às atividades por conta própria e ao empreendedorismo;
  - (c) da possibilidade de acesso, em igualdade de circunstâncias, aos serviços públicos gerais de emprego, em simultâneo com serviços específicos e individualizados para os candidatos ciganos a empregos, e promoção do emprego para funcionários públicos ciganos com qualificações;
  - (d) da formação e contratação de mediadores ciganos qualificados para darem aconselhamento e orientação sobre oportunidades de carreira;
  - (e) da eliminação das barreiras, incluindo a discriminação, à (re)entrada no mercado livre do trabalho.

*Acesso aos cuidados de saúde*

- 2.6. Os Estados-Membros devem adotar medidas específicas para assegurar a igualdade de tratamento e eliminar as disparidades existentes entre os ciganos e os outros pacientes, de modo a melhorar o acesso dos ciganos, colocando-os em igualdade de circunstâncias em matéria de serviços de prevenção, cuidados primários, emergências e cuidados de saúde especializados. Este objetivo deve ser alcançado através:
- (f) da disponibilização aos ciganos de uma proteção de base em matéria de segurança social e de serviços abrangentes de saúde;
  - (g) da oferta de exames médicos regulares de despistagem, cuidados pré e pós-natais e planeamento familiar;
  - (h) de sistemas de vacinação gratuita destinados especialmente a quem vive em zonas marginalizadas e remotas;
  - (i) da formação de mediadores ciganos qualificados para o setor da saúde.

*Acesso à habitação*

- 2.7. Os Estados-Membros devem adotar medidas específicas para assegurar um tratamento igual e eliminar as disparidades existentes entre os ciganos e a população em geral, alargando as respetivas políticas e medidas na área da habitação aos ciganos. Este objetivo deve ser alcançado através:

- (j) da supressão da segregação espacial e promovendo o fim da segregação;
  - (k) da promoção do acesso não discriminatório à habitação social, inclusive em relação à qualidade da habitação social acessível aos ciganos, bem como da disponibilização de locais de acampamento para ciganos nómadas/não sedentários;
  - (l) da formação de mediadores ciganos qualificados para promoverem o uso de habitação social e serviços e infraestruturas de utilidade pública por todos os ciganos.
- 2.8. Os Estados-Membros devem assegurar que as candidaturas das autoridades locais a projetos de requalificação urbana incluam, sempre que relevante, intervenções integradas na área da habitação em prol de comunidades marginalizadas. Os Estados-Membros devem também promover um desenvolvimento local orientado para a comunidade e investimentos territoriais integrados apoiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>22</sup>.

#### *Financiamento*

- 2.9. Os Estados-Membros devem atribuir um financiamento suficiente aos seus planos de ação e estratégias nacionais e locais através de qualquer fonte disponível de financiamento (local, nacional, da UE ou internacional), tendo em vista a prossecução dos objetivos de integração da comunidade cigana. Esta medida deve ser facilitada através da afetação de uma parte suficiente dos recursos da política de coesão da UE ao investimento nas pessoas, por intermédio do FSE, atribuindo pelo menos 20% deste montante, em cada Estado-Membro, à inclusão social.
- 2.10. Os Estados-Membros devem assegurar que são tomadas medidas adequadas para incluir a integração dos ciganos como prioridade nos Acordos de Parceria sobre a utilização dos FEEI<sup>23</sup> no período 2014–2020, tomando em consideração a dimensão e a taxa de pobreza das comunidades ciganas e a disparidade existente entre ciganos e não ciganos, bem como os problemas identificados pelo Semestre Europeu em relação aos Estados-Membros mais afetados.
- 2.11. Os Estados-Membros devem melhorar as suas capacidades de gestão, acompanhamento e avaliação com o apoio da assistência técnica dos FEEI.
- 2.12. Os Estados-Membros devem também apoiar o reforço da capacidade das autoridades locais e das organizações da sociedade civil, recorrendo aos fundos nacionais e da UE para que aquelas possam realizar os projetos.
- 2.13. A atribuição de financiamentos públicos à execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos ou de conjuntos integrados de medidas devem seguir uma abordagem direcionada para as necessidades específicas de zonas geográficas ou grupos-alvo mais afetados pela pobreza e a exclusão social, como os ciganos.
3. MEDIDAS HORIZONTAIS

---

<sup>22</sup> Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

<sup>23</sup> O FEDER pode apoiar infraestruturas nos setores da saúde, educação e habitação.

### *Luta contra as discriminações*

- 3.1. Os Estados-Membros devem assegurar a efetiva aplicação prática e efetiva da Diretiva 2000/43/CE no terreno, designadamente verificando a sua regulamentação e práticas administrativas nacionais, regionais e locais, a fim de identificar e revogar qualquer medida discriminatória ou segregacionista. A jurisprudência relevante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem deve servir como referência adicional para a identificação de disposições ou práticas ilegais.
- 3.2. Os Estados-Membros devem aplicar medidas para pôr termo à segregação dos ciganos a nível regional e local. As políticas e medidas de luta contra a segregação devem ser acompanhadas por programas de formação e informação adequados e dirigidos aos funcionários públicos da administração local e representantes da sociedade civil, bem como aos próprios ciganos.
- 3.3. Os Estados-Membros devem igualmente assegurar que, nos casos de desalojamento forçado, sejam plenamente respeitados, para além do acervo da UE, as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, designadamente no quadro da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.
- 3.4. Os Estados-Membros devem aplicar medidas de luta contra a discriminação dos ciganos na sociedade, em especial:
  - (m) aumentando a sensibilização das comunidades ciganas e do público em geral para as vantagens da integração dos ciganos;
  - (n) aumentando a sensibilização do público em geral para o cariz multicultural das sociedades e incluindo estes aspetos nos programas e materiais escolares sempre que seja relevante.

### *Proteção das crianças e mulheres ciganas*

- 3.5. Os Estados-Membros devem lutar contra a discriminação de que são vítimas as crianças e mulheres ciganas, incluindo a discriminação múltipla, fazendo respeitar a legislação que enquadra o casamento de menores, combatendo os casamentos forçados e proibindo a mendicidade com recurso a crianças. Os Estados-Membros devem também fazer participar nesta ação todos os intervenientes relevantes, como inspetores da saúde e do trabalho, forças policiais, peritos em educação, magistrados e representantes da sociedade civil.

### *Redução da pobreza e inclusão social*

- 3.6. Os Estados-Membros devem lutar contra a pobreza e a exclusão social que afetam as comunidades ciganas investindo no capital humano e em políticas de coesão social, em especial:
  - a) possibilitando a execução de políticas para a inclusão dos ciganos através de programas de apoio direcionados e condicionais, que incluam benefícios e serviços de apoio à (re)entrada no mercado de trabalho, promovendo mercados de trabalho inclusivos e prestando ajudas adequadas ao rendimento;
  - b) tornando os benefícios e serviços sociais concedidos aos ciganos mais sustentáveis e adequados através de um melhor direcionamento, da simplificação dos procedimentos, da luta contra fraudes e erros, de um maior aproveitamento dos regimes de assistência social e da concessão de mais

incentivos à conversão do trabalho não declarado num emprego na economia formal.

- 3.7. Os Estados-Membros, depois de avaliada a dimensão das suas populações ciganas, devem tornar a integração dos ciganos um dos aspetos fulcrais dos seus programas nacionais de reforma no contexto da Estratégia Europa 2020.

#### *Capacitação*

- 3.8. Os Estados-Membros devem permitir a capacitação dos ciganos e apoiá-los em todas as fases da sua vida, bem como investir em sistemas de empréstimos garantidos direcionados para os jovens, na aprendizagem ao longo da vida e em programas a favor do envelhecimento ativo.
- 3.9. Os Estados-Membros devem realizar atividades de informação para continuar a aumentar a sensibilização dos ciganos para os seus direitos (designadamente no que se refere à discriminação e a vias de recurso possíveis) e deveres.

#### 4. MEDIDAS ESTRUTURAIS

##### *Ação local*

- 4.1. Os Estados-Membros devem, no respeito pela autonomia das autoridades locais e regionais, fomentar planos de ação ou estratégias a nível local, incluindo linhas de base, padrões de referência e metas mensuráveis para a inclusão dos ciganos, bem como a disponibilização de financiamentos adequados.
- 4.2. Os Estados-Membros devem fazer participar as regiões, as autoridades locais e a sociedade civil local na revisão, gestão, execução e acompanhamento das suas estratégias nacionais. As partes interessadas relevantes devem ser mobilizadas para acordos de parceria e programas operacionais cofinanciados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. As autoridades centrais e locais devem cooperar constantemente na execução das estratégias. Para tal, os Estados-Membros devem conceder financiamentos suficientes às autoridades públicas locais, de modo a facilitar a execução de conjuntos de políticas direcionadas a nível local.

##### *Políticas de acompanhamento e de avaliação*

- 4.3. Os Estados-Membros devem controlar a eficácia das suas estratégias nacionais ou de conjuntos integrados de medidas, assim como os resultados dos planos de ação, programas ou estratégias de âmbito local. Para tal, devem reforçar a recolha de dados qualitativos e quantitativos sobre a integração dos ciganos e os progressos registados através das supramencionadas estratégias ou medidas. A execução das estratégias deve ser avaliada e comparada com o cenário de base para avaliar a sua relevância em termos de eficácia, sustentabilidade e coordenação.
- 4.4. Com o apoio da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e em consonância com a legislação nacional e da UE aplicáveis, os Estados-Membros devem definir indicadores essenciais e métodos de compilação de dados para avaliar os progressos com regularidade, sobretudo a nível local, permitindo uma comunicação de resultados e comparação eficientes entre a situação dos ciganos e das outras pessoas em cada Estado-Membro e entre estes últimos. Devem também definir linhas de base e metas mensuráveis para as suas estratégias e planos de ação.

#### *Organismos ativos na promoção da igualdade de tratamento*

- 4.5. Os Estados-Membros devem apoiar o trabalho e as capacidades institucionais dos organismos ativos na promoção da igualdade de tratamento, concedendo-lhes recursos adequados para prestarem de forma eficaz apoio e assistência de ordem jurídica e judiciária aos ciganos vítimas de discriminação.
- 4.6. Devem ainda assegurar um diálogo regular entre os seus pontos de contacto nacionais para os ciganos e os organismos nacionais encarregados de promover a igualdade de tratamento.

#### *Pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos*

- 4.7. Os Estados-Membros devem dotar os pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos com o mandato e recursos financeiros e humanos adequados para poderem efetivamente coordenar a execução e o acompanhamento transsectoriais das políticas de integração dos ciganos a nível nacional e local. Devem assegurar que os pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos são consultados durante os processos de decisão tendo em vista a definição, o financiamento e a execução das políticas relevantes. Os pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos devem facilitar a participação e o envolvimento da sociedade civil cigana na execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos e planos de ação local.

#### *Cooperação transnacional*

- 4.8. Os Estados-Membros devem desenvolver e participar, para além das medidas adotadas no quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos, em formas transnacionais de cooperação a nível nacional, regional ou local, através de iniciativas na matéria, e sobretudo de projetos e acordos bilaterais ou multilaterais, a fim de:
  - a) encontrar soluções para os problemas relacionados com a mobilidade transnacional dos ciganos na União Europeia;
  - b) apoiar a aprendizagem mútua e a multiplicação de boas práticas, por exemplo, através da cooperação entre as autoridades a quem cabe gerir os fundos estruturais, com o intuito de definir intervenções eficazes para a inclusão dos ciganos.

#### **5. COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS E SEGUIMENTO**

- 5.1. Os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para assegurar a aplicação da presente recomendação até [INSERIR data - 24 meses a contar da publicação] e notificar a Comissão de quaisquer medidas tomadas em conformidade com a recomendação até essa data.
- 5.2. Os Estados-Membros devem seguidamente comunicar anualmente à Comissão quaisquer novas medidas adotadas, no final de cada ano.
- 5.3. As informações comunicadas pelos Estados-Membros serão tidas em conta na preparação dos relatórios anuais que a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos, assim como do Semestre Europeu da Estratégia Europa 2020, através da formulação de recomendações específicas por país.

5.4. Com base nestes elementos, a Comissão acompanhará a situação de perto e avaliará, três anos após a adoção da presente recomendação, a necessidade de a rever e atualizar.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*