

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.6.2008
COM(2008) 225 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E
SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Aplicação da Directiva 2000/78/CE, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um
quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional**

[SEC(2008) 524]

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E
SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Aplicação da Directiva 2000/78/CE, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um
quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional**

1. INTRODUÇÃO

Em 27 de Novembro de 2000, o Conselho adoptou a Directiva 2000/78/CE, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional¹. Esta directiva foi adoptada nos termos do artigo 13.º do Tratado CE, que confere competências ao Conselho no sentido de poder tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

A Directiva 2000/78/CE deveria ser transposta para a legislação nacional até 2 de Dezembro de 2003 na UE-15, 1 de Maio de 2004 na UE-10 e 1 de Janeiro de 2007 na Bulgária e Roménia², tendo sido prevista uma prorrogação até três anos para as disposições relativas à idade e à deficiência. A Comissão está actualmente a analisar todas as medidas nacionais de transposição, a fim de garantir uma aplicação correcta da directiva. Em caso de incumprimento na aplicação, a Comissão pode exercer os seus poderes legais para assegurar a conformidade da legislação nacional com a directiva.

De acordo com o artigo 19.º da referida directiva, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão as informações necessárias à elaboração do presente relatório. A Comissão consultou os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil. A Comissão teve igualmente em conta as posições adoptadas pelo Parlamento Europeu³.

O presente relatório não pretende fornecer informações detalhadas sobre a transposição de todas as disposições da directiva nos Estados-Membros, mas descrever certos aspectos considerados pela Comissão particularmente problemáticos ou importantes. O quadro em anexo sobre a transposição da directiva apresenta a situação actual da aplicação da directiva⁴.

¹ JO L 303 de 2.12.2000, p. 16.

² Uma vez que a análise jurídica da legislação na Bulgária e Roménia está em curso, o presente relatório não tem em conta a situação nestes dois países.

³ Como referido em particular na Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de Maio de 2008, sobre os progressos realizados na UE nos domínios da igualdade de oportunidades e da não discriminação (transposição das Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE) ([2007/2202\(INI\)](#)).

⁴ As referências à situação nos Estados-Membros são puramente factuais (baseadas na situação em 15 de Dezembro de 2007) e não constituem uma análise definitiva da Comissão Europeia em matéria de compatibilidade da legislação com a directiva.

2. O IMPACTO DA DIRECTIVA 2000/78/CE

A Directiva 2000/78/CE é inovadora em muitos aspectos. Proíbe a discriminação também por razões de religião, orientação sexual, idade e deficiência. No que se refere à discriminação por razões de deficiência, introduz a obrigação de proceder a «adaptações razoáveis» para as pessoas deficientes. Embora já existissem alguns conceitos básicos nas legislações nacionais quando os Estados-Membros transpuseram a directiva, a transposição das disposições relativas a certas formas de discriminação, como a idade e a orientação sexual, revelou-se delicada. De seguida, apresenta-se alguns dos problemas suscitados ao transpor a directiva, no que diz respeito aos quatro motivos de discriminação nela mencionados: orientação sexual, religião ou crença, idade e deficiência.

Orientação sexual

A proibição de discriminação em razão da orientação sexual foi um aspecto inovador para quase todos os Estados-Membros, que tiveram de assegurar pela primeira vez uma protecção jurídica neste domínio. A discriminação baseada na orientação sexual encontra-se hoje proibida em todos os Estados-Membros. Na maioria destes Estados, os casos de discriminação em razão da orientação sexual processados judicialmente são raros ou inexistentes. O facto de se tratar de um novo domínio jurídico na maioria dos Estados-Membros pode explicar esta situação. Outra justificação poderá ser a relutância por parte dos queixosos em tornar pública a sua orientação sexual, num contexto onde esta forma de discriminação, para muitos europeus, ainda se encontra generalizada e é considerada uma questão tabu⁵.

A nível europeu, foi recentemente decidido pelo Tribunal de Justiça Europeu um pedido de decisão prejudicial sobre a possibilidade de tratar os parceiros de uma união de facto registada de carácter homossexual da mesma forma que os cônjuges de um casamento heterossexual, no que diz respeito ao direito à pensão de sobrevivência ao abrigo de um regime profissional de inscrição obrigatória⁶. Desde o processo *Barber*⁷ que as pensões concedidas ao abrigo de um regime profissional devem ser consideradas «remuneração» na acepção do artigo 141.º do Tratado CE e, por conseguinte, estar abrangidas pela legislação comunitária relativa à não discriminação (no caso presente, a Directiva 2000/78/CE). Embora as questões relativas ao casamento e às uniões de facto registadas continuem a depender da legislação nacional, no processo *Maruko*⁸ o Tribunal deliberou que as disposições da Directiva 2000/78 se opõem à legislação por força da qual, após a morte do seu parceiro, o parceiro sobrevivente não recebe uma prestação de sobrevivência equivalente à concedida a um cônjuge sobrevivente, apesar de, segundo o direito nacional, a união de facto colocar as pessoas do mesmo sexo numa situação comparável à dos cônjuges no que respeita à referida prestação de sobrevivência. O Tribunal acrescenta que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se um parceiro sobrevivente está numa situação comparável à de um cônjuge beneficiário da prestação de sobrevivência prevista pelo regime socioprofissional de pensões gerido pela entidade em causa.

⁵ Segundo o Relatório Eurobarómetro sobre a Discriminação (Janeiro de 2007), cerca de metade dos europeus considera que a discriminação baseada na orientação sexual se encontra generalizada e constitui um assunto tabu no seu país (ver: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

⁶ Processo C-267/06, *Tadao Maruko*, pendente.

⁷ Processo C-262/88, *Douglas Harvey Barber contra Guardian Royal Exchange Assurance Group*, Acórdão de 17 de Maio de 1990.

⁸ Processo *Tadao Maruko*, ver parágrafo 73.

Religião ou crença

A proibição de discriminação com base na religião ou crença foi transposta em todos os Estados-Membros. Contudo, a maioria dos Estados-Membros não define estes conceitos na sua legislação. Em alguns casos, a definição de «religião» e «crença» pode revelar-se problemática, em especial quando está ligada à questão da etnicidade, seja porque se considera que determinado grupo religioso tem um carácter étnico, seja porque os membros de uma determinada religião pertencem predominantemente a certos grupos étnicos⁹.

O n.º 2 do artigo 4.º prevê uma excepção específica ao princípio da igualdade de tratamento, no caso das igrejas e outras entidades cuja ética se baseie numa religião ou crença. Esta excepção permite que essas entidades escolham uma pessoa da mesma religião ou crença para realizar um determinado trabalho, quando a pertença a essa religião ou crença constitua um requisito profissional genuíno, legítimo e justificado. Só é permitida a diferença de tratamento por razões de religião ou crença e a excepção não pode ser utilizada para justificar outras formas de discriminação, por exemplo com base na orientação sexual. Além disso, tem de estar claramente associada à natureza das actividades realizadas.

Certos Estados-Membros introduziram disposições na legislação nacional em conformidade com o n.º 2 do artigo 4.º da directiva. Alguns países prevêem excepções mais amplas do que os termos estritos da directiva ou excepções de natureza ambígua. Outros Estados-Membros preferiram não incluir nenhuma excepção nos termos do n.º 2 do artigo 4.º¹⁰.

A jurisprudência nacional adoptada desde a aplicação da directiva tem evidenciado os conflitos entre os códigos de vestuário impostos aos empregados e as manifestações de natureza religiosa. Alguns destes casos foram tratados do ponto de vista dos direitos humanos (nomeadamente a liberdade de expressão religiosa), e não enquanto casos de discriminação, revelando que este domínio pode constituir uma questão sensível ao aplicar a directiva.

Idade

Com excepção de um caso, a legislação de todos os Estados-Membros proíbe agora a discriminação em razão da idade, apesar de uma maioria significativa desses Estados não dispor de legislação geral contra a discriminação com base na idade.

A questão principal é garantir que a legislação nacional está efectivamente em conformidade com a directiva. Embora a nova legislação que proíbe a discriminação em razão da idade prevaleça em princípio sobre as leis ou convenções colectivas de carácter discriminatório, a maioria das antigas regras que estabelecem distinções com base na idade ainda continuam em vigor. Apenas alguns Estados-Membros procederam a uma análise completa da legislação nacional neste domínio.

⁹ Por exemplo, a Câmara dos Lordes britânica considerou que a religião pode ser um elemento da definição de «eticidade»: no processo *Mandla*, a comunidade Sikh, que se baseia numa religião específica, foi definida enquanto «grupo étnico» para efeitos de aplicação da Lei britânica das Relações Raciais (*Mandla v. Dowell Lee* [1983] 2 AC 548).

¹⁰ A República Checa, a Estónia, a França, a Lituânia, Portugal, a Finlândia e a Suécia não prevêem esta excepção na sua legislação (embora possam dispor de uma regulamentação especial para certos recrutamentos pelas instituições religiosas).

A avaliação da compatibilidade das leis actuais (e futuras) em matéria de idade tem de se basear na justificação referida no artigo 6.º da directiva, segundo a qual as diferenças de tratamento baseadas na idade não constituem discriminação se forem objectiva e razoavelmente justificadas por um objectivo legítimo (incluindo de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional), e desde que os meios utilizados sejam apropriados.

A maioria dos Estados-Membros adoptou disposições jurídicas de carácter geral, inspiradas no artigo 6.º da directiva, que permitem avaliar se as regras vigentes em matéria de idade respeitam a directiva. Alguns Estados-Membros prevêem excepções de carácter geral à discriminação em razão da idade na sua legislação nacional, que têm uma aplicação mais ampla do que a «justificação» referida no artigo 6.º. Além disso, certos Estados-Membros não transpuseram a excepção prevista no artigo 6.º enquanto tal¹¹: na ausência dessa «justificação», pode ser mais difícil avaliar a compatibilidade das regras existentes (e futuras) sobre a idade no quadro da legislação nacional.

Na maioria dos Estados-Membros, as regras nacionais contêm vários requisitos em matéria de idade que devem portanto ser avaliados caso a caso, à luz do artigo 6.º. Essas regras incluem requisitos de idade para aceder aos empregos (em particular, no sector público) ou à formação profissional, bem como limites de idade para exercer certos empregos (de novo, em particular no sector público). Quase todos os Estados-Membros dispõem de alguma legislação tendo em vista a protecção dos empregados mais novos e mais velhos.

No processo *Mangold*¹², foi analisado o facto de a legislação alemã permitir a contratação de trabalhadores com mais de 52 anos, através de contratos sucessivos de curta duração, a fim de incentivar o seu recrutamento pelos empregadores. O Tribunal de Justiça Europeu sustentou que o objectivo de aumentar a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos era legítima, mas que a medida em causa não respeitava o princípio da proporcionalidade porque o seu âmbito de aplicação era demasiado vasto e o objectivo prosseguido poderia ter sido alcançado de uma forma menos discriminatória. No processo *Palacios de la Villa*¹³, o Tribunal de Justiça Europeu considerou que as regras relativas à idade não precisavam ser explicitamente justificadas para ser válidas, mas que a medida em questão tinha de ser objectiva e razoavelmente justificada no âmbito da legislação nacional por um objectivo legítimo de política de emprego e de mercado de trabalho. Ambos os casos fornecem algumas indicações sobre o tipo de justificação necessária: mesmo que as autoridades nacionais disponham de um vasto poder de apreciação das suas escolhas em matéria de política social, é essencial assegurar, em cada caso concreto, que a medida é adequada e proporcional ao objectivo (por exemplo, evitando medidas que se baseiem unicamente na idade e respeitando também outros critérios relevantes).

Outro aspecto essencial é a questão da reforma. De acordo com o considerando 14 da directiva, as disposições nacionais que fixam as idades de reforma não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva. As práticas nacionais variam consideravelmente, desde os casos em que não existe idade obrigatória de reforma a nível nacional até aos Estados-Membros que permitem a imposição da reforma numa determinada idade pelos empregadores públicos e privados. Em alguns Estados-Membros, a reforma é obrigatória

¹¹ A Estónia, a Irlanda, a Hungria, a Polónia e o Reino Unido.

¹² Processo C-144/04, *Mangold*, Acórdão de 22 de Novembro de 2005.

¹³ Processo C-411/05, *Palacios de la Villa*, Acórdão de 16 de Outubro de 2007.

numa certa idade, e qualquer pessoa que trabalhe além da idade de reforma deixa, por exemplo, de beneficiar da protecção contra o despedimento sem justa causa. No processo *Palacios de la Villa*, o Tribunal de Justiça Europeu analisou o caso de um trabalhador que foi despedido ao alcançar a idade legal de reforma (65 anos), com base numa convenção colectiva em vigor ao abrigo da legislação nacional. De acordo com o Tribunal, embora os Estados-Membros tenham competência para fixar a idade de reforma, a sua aplicação através de rescisão do contrato de trabalho é abrangida pelo âmbito da directiva e tem por conseguinte de respeitar a «justificação» referida no artigo 6.º da directiva.

Deficiência

A proibição de discriminação com base na deficiência inclui dois aspectos: o primeiro é a proibição de discriminação em razão da deficiência (à semelhança de outras formas de discriminação abrangidas pela directiva). O segundo aspecto, e mais importante, é o dever de garantir um «alojamento razoável» às pessoas com deficiência, enquanto parte integrante do princípio da igualdade de tratamento.

O primeiro aspecto foi transposto em todos os Estados-Membros. O único problema detectado prende-se com a definição de «deficiência». A directiva não define este conceito e cerca de metade dos Estados-Membros também não estabeleceu uma definição específica (embora a maioria já disponha dessa definição para fins de segurança social). A questão de saber se uma pessoa doente pode beneficiar de protecção contra a discriminação com base na deficiência foi submetida à apreciação do Tribunal de Justiça Europeu, por um tribunal espanhol, no âmbito do processo *Chacón Navas*¹⁴. Segundo o Tribunal, «doença» não é a mesma coisa que «deficiência», devendo ser dada uma interpretação uniforme ao conceito de «deficiência» utilizado no âmbito da directiva. O Tribunal sustentou ainda que o conceito de «deficiência» deve ser entendido no sentido de uma limitação resultante de uma perda de capacidade física, mental ou psicológica, que restrinja a participação da pessoa em causa na vida profissional.

Uma das inovações mais significativas da directiva é o facto de os empregadores terem de assegurar um «alojamento razoável» às pessoas deficientes, garantido dessa forma o seu acesso ao trabalho. Tal significa que o empregador tem de tomar as medidas necessárias para garantir que qualquer pessoa devidamente qualificada para o trabalho proposto, e independentemente da sua deficiência, possa efectivamente exercer essa actividade, progredir na carreira e participar nas oportunidades de formação. No entanto, isso não pode implicar um encargo excessivo para o empregador. O encargo não será desproporcionado se os Estados-Membros subvencionarem ou subsidiarem aos empregadores as adaptações mais onerosas.

Embora a noção de «alojamento razoável» seja relativamente nova, a maioria dos Estados-Membros transpôs esta obrigação. Alguns Estados-Membros continuam a regular o emprego das pessoas deficientes através de sistemas de quotas ou de empregos reservados. Isso não deve, contudo, prejudicar o direito individual à não discriminação e o direito a um alojamento razoável. Certos Estados-Membros ainda não integraram esta noção na sua legislação nacional ou fizeram-no inadequadamente (por exemplo, limitando a obrigação de prever um alojamento razoável aos empregados já contratados ou a pessoas que sofrem de uma deficiência grave)¹⁵. Nos casos em que já existem disposições nacionais nesta matéria, verifica-se uma grande disparidade entre Estados-Membros: uns estabeleceram essa obrigação

¹⁴ Processo C-13/05, *Chacón Navas*, Acórdão de 11 de Julho de 2006.

¹⁵ A Alemanha, a Itália (protecção apenas de algumas pessoas com deficiência) e a Hungria.

sem especificar as modalidades de aplicação, outros definiram orientações mais pormenorizadas para a sua aplicação prática.

3. EXCEDER OS REQUISITOS MÍNIMOS: RUMO A UMA ABORDAGEM ÚNICA EM MATÉRIA DE IGUALDADE

Embora a Directiva 2000/78/CE se aplique apenas aos domínios do emprego, da actividade profissional e da formação profissional, em vários Estados-Membros a protecção contra a discriminação (em razão da idade, deficiência, religião e orientação sexual) tem um carácter mais amplo. Nesses Estados, foi adoptada uma abordagem única para a igualdade, aplicando-se o mesmo nível de protecção a todas as formas de discriminação. De acordo com esta abordagem, a protecção concedida às diferentes formas de discriminação é tão ampla quanto a protecção prevista na directiva 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 (2000/43/CE), que estende a protecção contra a discriminação à protecção social, e aos bens e serviços.

A maioria dos Estados-Membros excedeu portanto os requisitos da Directiva 2000/78/CE, aplicando uma protecção semelhante à maioria ou a todas as formas de discriminação. Embora certos Estados-Membros tratem todos os motivos de discriminação de modo semelhante¹⁶, outros ultrapassaram os requisitos da directiva (embora em apenas alguns dos motivos) ou optaram por uma aplicação mais restrita para certas formas de discriminação.

Do mesmo modo, na maioria dos Estados-Membros, os órgãos para a promoção da igualdade de tratamento criados ao abrigo do artigo 13.º da Directiva 2000/43/CE (com o objectivo de proteger contra a discriminação em razão da raça e da origem étnica) actuam simultaneamente enquanto entidades responsáveis pelos casos de discriminação baseada na religião ou crença, na idade, na deficiência e na orientação sexual (ultrapassando, por conseguinte, os requisitos da Directiva 2000/78/CE, que não exige a criação destas entidades). O modelo predominante consiste num órgão para a promoção da igualdade de tratamento, autónomo e especializado neste tipo de questões, que lida com todas as formas de discriminação¹⁷. Alguns Estados-Membros optaram por órgão já existente, responsável pelas questões gerais dos direitos do Homem (geralmente, o Provedor de Justiça), para tratar as questões de discriminação, independentemente dos motivos¹⁸. Apenas uma minoria de Estados-Membros optou pela criação de um órgão para a promoção da igualdade de tratamento dedicado exclusivamente à discriminação com base na raça e origem étnica¹⁹.

4. QUESTÕES DE APLICAÇÃO

Medidas positivas

¹⁶ Por exemplo, na Bélgica, na Alemanha, na Irlanda, no Luxemburgo, na Hungria, nos Países Baixos, na Eslovénia e na Finlândia.

¹⁷ É o caso da Bélgica, Alemanha, Irlanda, França, Lituânia e Luxemburgo (legalmente ainda não operacional), Hungria, Áustria, Eslovénia e Reino Unido.

¹⁸ Chipre, Estónia, Letónia, Polónia e Eslováquia.

¹⁹ Dinamarca, Itália, Malta, Portugal e Finlândia.

O artigo 7.º da directiva permite aos Estados-Membros adoptar medidas específicas para compensar as desvantagens relacionadas com os motivos de discriminação por ela abrangidos, a fim de garantir uma plena igualdade na prática.

A maioria dos Estados-Membros permite a adopção de medidas de acção positiva e todos dispõem de legislação específica em matéria de deficiência²⁰. Embora o âmbito exacto das medidas positivas venha a ser esclarecido através da jurisprudência, esta tendência revela que este conceito se encontra hoje amplamente aceite na União Europeia.

Alguns Estados introduziram obrigações legais para promover a igualdade. Em alguns casos, existem obrigações gerais a favor da igualdade nas constituições nacionais. Noutras legislações nacionais, foram incluídas obrigações mais específicas. Na Finlândia e no Reino Unido, foram adoptadas obrigações pormenorizadas para as administrações públicas promoverem a igualdade com base na raça, deficiência e género. Na Suécia, os empregadores são obrigados a adoptar medidas para garantir a igualdade no que diz respeito às origens étnicas.

Informação e diálogo

As disposições incluídas na directiva sobre a divulgação de informação e o diálogo social parecem ter tido uma aplicação formal reduzida e ter suscitado as reacções mais diversas nos Estados-Membros.

Poucos Estados-Membros introduziram obrigações legais para realizar essa divulgação e consulta. De um modo geral, verificou-se uma realização *ad hoc* deste tipo de acções, tendo os Estados-Membros recorrido aos canais de consulta já existentes, em particular com os parceiros sociais²¹. Estas acções estão frequentemente incluídas no mandato dos órgãos competentes em matéria de igualdade. O processo de transposição da directiva representou igualmente uma oportunidade para proceder a um debate intenso sobre as questões relacionadas com a discriminação.

Questões processuais: ónus da prova e sanções

Um elemento-chave para garantir uma avaliação justa das queixas por discriminação é a transferência do ónus da prova perante os tribunais ou outras instâncias competentes, como previsto no artigo 10.º da directiva. A transferência do ónus da prova é possível sempre que a pessoa que se considere vítima de discriminação possa estabelecer a presunção de discriminação: neste caso, incumbe à parte requerida provar que não houve discriminação. A maioria dos Estados-Membros integrou esta disposição na sua legislação nacional e apenas um número reduzido de Estados não a transpôs inteiramente²². A escassez de jurisprudência relacionada com a discriminação na maioria dos Estados-Membros demonstra, por um lado, que a directiva não resultou num número excessivo de processos judiciais. Pode sugerir, por outro lado, a existência eventual de alguns obstáculos à justiça, tanto reais como presumidos.

²⁰ Só a Estónia, França, a Itália, a Letónia, a Lituânia e Eslováquia não prevêem a possibilidade de adoptar medidas de acção positiva (de que a deficiência é geralmente uma excepção, uma vez que as medidas especiais a favor das pessoas com deficiência estão previstas na lei).

²¹ Na República Checa, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, Eslováquia, Suécia e Reino Unido, as estruturas gerais do diálogo social podem ser utilizadas para o diálogo sobre a igualdade.

²² A Estónia, Itália, Lituânia e Polónia ainda não transpuseram correctamente as disposições relativas ao ónus da prova. Malta procedeu à transposição destas disposições excepto para a discriminação com base na deficiência.

Em muitos países, as vítimas de discriminação estão ainda pouco conscientes dos seus direitos²³.

Foram identificados vários obstáculos à justiça nos casos de discriminação. A protecção contra a vitimização é essencial, para garantir a ausência de represálias contra as pessoas que levam os casos a tribunal. A transposição desta disposição permanece incompleta em vários Estados-Membros.

Todos os Estados-Membros prevêm a aplicação de sanções, que podem ser administrativas, civis ou penais. Todavia, o nível de protecção parece ser desigual: certos Estados-Membros prevêm sanções de natureza penal (nomeadamente, pena de prisão efectiva) sem limites em matéria de indemnização à vítima, ao passo que outros prevêm apenas a aplicação de coimas num determinado montante e tectos para o nível das indemnizações a pagar.

Existem outras dificuldades no acesso à justiça que podem limitar a procura de reparação judicial nos casos de discriminação – o acesso à assistência jurídica, os prazos curtos para submeter os casos aos tribunais (por vezes, apenas alguns dias), a duração, o custo e a complexidade dos processos –, e que podem dissuadir as pessoas de recorrer à justiça.

Os elementos supracitados mostram a necessidade de estabelecer um quadro claro e específico para as vítimas de discriminação, tanto em termos de procedimento como de compensação. Revelam, igualmente, a importância de garantir um apoio institucional adequado, seja através de organismos especializados, como os órgãos competentes em matéria de igualdade, seja através das ONG.

A aplicação de sanções dissuasoras, eficazes e proporcionadas assume uma importância vital. Em 2008, a Comissão realizará um estudo comparativo sobre o nível das sanções e os prazos fixados em cada Estado-Membro, a fim de avaliar se a situação nesta matéria é satisfatória em todos os Estados-Membros.

5. O DESENVOLVIMENTO DO QUADRO LEGISLATIVO

Se a Directiva 2000/43/CE protege contra a discriminação em razão da origem racial ou étnica em muitas áreas não relacionadas com o emprego (educação, protecção social, cuidados de saúde, acesso aos bens e serviços, habitação), o mesmo não sucede com a Directiva 2000/78/CE, cujas disposições se restringem ao emprego, à actividade profissional e à formação profissional. Em resposta às preocupações expressas pelo Parlamento Europeu e pela sociedade civil, a Comissão anunciou em 2005 que iria realizar um estudo para avaliar a pertinência e a viabilidade da adopção de novas iniciativas como complemento do actual quadro legislativo²⁴.

Os resultados do estudo, concluído em 2006, revelam que, embora a maioria dos países garantam alguma forma de protecção jurídica que ultrapassa os actuais requisitos

²³ De acordo com o Relatório Eurobarómetro sobre a Discriminação (Janeiro de 2007), menos de um terço dos europeus estão conscientes dos seus direitos em caso de discriminação (ver: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

²⁴ Comissão Europeia, «Combate à discriminação e igualdade de oportunidades para todos: Uma estratégia-quadro», COM (2005) 224.

comunitários na maioria das áreas examinadas, existem grandes diferenças entre os Estados-Membros quanto ao grau e natureza da protecção concedida²⁵.

De acordo com o seu programa de trabalho para 2008²⁶, que prevê a adopção de uma directiva sobre a aplicação do princípio da igualdade de tratamento fora do emprego, a Comissão está actualmente a preparar uma iniciativa legislativa. O ponto de partida desta iniciativa reside no facto de o nível de protecção contra a discriminação baseada na religião ou crença, idade, deficiência ou orientação sexual, ser inferior à protecção aplicável à discriminação com base na raça. Ao preparar esta iniciativa, a Comissão teve o cuidado de considerar as questões relativas aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

6. CONCLUSÃO

A Directiva 2000/78/CE representa um importante avanço na luta contra a discriminação na UE. Para a maioria dos Estados-Membros, a transposição da Directiva 2000/78/CE exigiu a introdução de alterações profundas na legislação em vigor, de forma a abranger novos motivos de discriminação.

De um modo geral, a transposição da directiva pode ser considerada um êxito, uma vez que todos os Estados-Membros adoptaram legislação contra a discriminação abrangendo todas as razões previstas na directiva, incluindo algumas áreas novas para muitos países. Na maioria dos Estados-Membros, o quadro jurídico pode ser considerado adequado, residindo agora o desafio principal na sua aplicação concreta.

Um dos desafios mais importantes é o controlo da aplicação da legislação contra a discriminação. A este respeito, a inversão do ónus da prova perante os tribunais, a introdução de sanções dissuasoras e a existência de instituições de apoio nesta matéria, em particular os órgãos competentes em matéria de igualdade, plenamente competentes para executar as suas tarefas, constituem todos eles elementos essenciais para o estabelecimento de um quadro apropriado de luta contra a discriminação.

Finalmente, a Comissão reconhece que a legislação, por si só, não basta para impedir a discriminação e promover a igualdade. Um controlo adequado da adopção e aplicação da legislação neste domínio e a sua combinação com medidas complementares a nível nacional e comunitário constitui a chave para a redução da discriminação com base na religião ou crença, na deficiência e orientação sexual.

²⁵ Ver texto: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm

²⁶ COM (2007) 640.