

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Alargar as medidas de luta contra a discriminação a domínios não laborais — Por uma directiva única e global de luta contra a discriminação

(2009/C 77/24)

Em 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre:

Alargar as medidas de luta contra a discriminação a domínios não laborais — Por uma directiva única e global de luta contra a discriminação.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 18 de Julho de 2008, sendo relator Nicholas Crook.

Na 447.ª reunião plenária de 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O direito à igualdade é, simultaneamente, um direito universal e um princípio fundamental do direito comunitário, proclamado na Carta dos Direitos Fundamentais. Resulta da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, dos outros instrumentos internacionais de que todos os Estados-Membros são signatários e das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

1.2 O artigo 13.º do Tratado CE obriga a UE a combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual em todos os domínios da sua competência. O Tratado de Lisboa transforma a luta contra a discriminação num objectivo específico da UE.

1.3 A discriminação baseada nos motivos enumerados no artigo 13.º pode comprometer a realização dos objectivos da Comunidade Europeia enunciados no artigo 2.º do Tratado CE, nomeadamente os de promover um elevado nível de emprego e protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

1.4 Uma protecção eficaz contra a discriminação fora do domínio do emprego é importante para assegurar o desenvolvimento de sociedades democráticas e tolerantes, que permitam a expressão da diversidade e a plena participação e integração de todas as pessoas na vida económica e social.

1.5 É necessário tomar medidas para responder à subsistência de desigualdades e de discriminação na UE. A discriminação é prejudicial para os indivíduos e para as sociedades europeias em geral. A legislação comunitária em vigor não se adequa a este objectivo. Para além de assegurar protecção contra a discriminação pelos motivos enunciados no artigo 13.º no emprego e na actividade profissional, a legislação comunitária garante ainda protecção contra a discriminação em razão da origem racial ou étnica no domínio da protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, os benefícios sociais e o acesso a bens e serviços, nomeadamente à habitação, e em razão do sexo no acesso a bens e serviços. Fora do domínio do emprego, não há qualquer protecção jurídica comunitária contra a discriminação baseada na religião ou crença, na

deficiência, na idade ou na orientação sexual. A legislação comunitária antidiscriminação não reconhece nem protege contra a discriminação múltipla.

1.6 O panorama actual da UE em matéria de protecção jurídica é complexo. Muitos Estados-Membros têm legislações que vão além dos requisitos comunitários, mas cujo conteúdo, natureza e grau de protecção oferecido variam consideravelmente, enquanto outros se limitam a cumprir estritamente os requisitos mínimos. Apesar das vantagens comprovadas que os órgãos especializados em matéria de igualdade de tratamento apresentam no combate à discriminação e na promoção da igualdade, a legislação comunitária apenas requer a criação desses órgãos em relação à igualdade entre pessoas de diferentes origens raciais ou étnicas e entre os sexos. Muitos Estados-Membros instituíram órgãos competentes para a igualdade de tratamento cujos mandatos abrangem a totalidade ou parte dos restantes motivos enumerados no artigo 13.º.

1.7 O CESE considera não haver justificação para a UE manter um sistema legislativo baseado num claro compromisso, enunciado no Tratado, de combater a discriminação em razão de seis motivos especificados mas que não protege contra todos da mesma forma, oferecendo menor protecção contra a discriminação e garantias de igualdade de tratamento mais limitadas relativamente a alguns desses motivos. Enquanto não existir a obrigação de respeitar uma norma comum comunitária, os Estados-Membros não têm um verdadeiro incentivo para adoptarem legislação que confira direitos idênticos em relação a todos os motivos.

1.8 O CESE está preocupado com a possibilidade de a realização dos objectivos da União Europeia ser significativamente dificultada por esta hierarquização da protecção contra a discriminação, que pode impedir a livre circulação de trabalhadores e de mercadorias, na medida em que os trabalhadores podem ter relutância em mudar-se para países com menos direitos e os fornecedores de bens ou serviços podem ser negativamente afectados pela necessidade de satisfazer diferentes requisitos em matéria de igualdade em diferentes países. Esta situação é contrária à coesão social e limita os níveis de participação na sociedade civil.

1.9 O CESE considera que é necessário adoptar nova legislação comunitária, que proíba a discriminação, fora do domínio do emprego, em razão da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual. De acordo com os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade enunciados no artigo 5.º do Tratado CE, só é possível alcançar um nível comum elevado de protecção jurídica em todos os Estados-Membros através de medidas a nível comunitário.

1.10 As medidas comunitárias devem assumir a forma de uma única directiva, que cubra todos os motivos de discriminação. Para assegurar a coerência e a consistência das legislações comunitária e nacionais, a nova directiva deve ser aplicável a todos os domínios, e não apenas ao do emprego e da actividade profissional, no âmbito da Directiva sobre igualdade racial. O CESE considera que uma directiva única tem importantes vantagens: oferece a máxima clareza para as empresas e outros fornecedores de bens e serviços, encorajando o seu cumprimento precoce, cobre eficazmente a protecção contra a discriminação múltipla e favorece uma maior coesão social.

1.11 Por isso, o CESE acolhe favoravelmente a decisão da Comissão, anunciada em 2 de Julho de 2008, de propor uma nova directiva para aplicar o princípio de igualdade de tratamento independentemente da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual.

1.12 É essencial que a nova legislação garanta que o direito à igualdade não é diluído ou diminuído e que não reduz o grau de protecção previsto pela actual legislação comunitária ou nacional contra a discriminação. A nova directiva deve oferecer um quadro de referência para o cumprimento das obrigações em matéria de igualdade previstas pela Convenção das Nações Unidas relativa aos Direitos das Pessoas Deficientes e prever adaptações razoáveis de modo a que as pessoas com deficiência possam participar plenamente na sociedade. Deve permitir que os Estados-Membros adoptem medidas que permitam uma acção positiva e um tratamento preferencial em razão da idade ou da deficiência sempre que isso seja compatível com o princípio da igualdade de tratamento. Não deve permitir uma justificação genérica para a discriminação directa, mas permitir a discriminação sempre que esta possa promover a igualdade e o respeito pela dignidade humana. Deve prever a criação ou o reforço de órgãos especializados na luta contra a discriminação com base nos quatro principais motivos.

2. A igualdade é um princípio fundamental do direito comunitário

2.1 O direito à igualdade é, simultaneamente, um direito universal e um princípio fundamental do direito comunitário. Resulta de instrumentos internacionais de que todos os Estados-Membros são signatários e das tradições constitucionais dos Estados-Membros, sendo proclamado nos artigos 21.º e 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

2.2 O direito à não discriminação entre homens e mulheres no local de trabalho, aprovado há mais de 30 anos, tem sido determinante no desenvolvimento da União. A igualdade de

tratamento entre homens e mulheres continua a ser fundamental para um mercado interno equitativo, para a liberdade de circulação e para a construção de uma sociedade europeia forte e coesa.

2.3 Na década de 1990, verificou-se uma crescente sensibilização para a necessidade de medidas contra a discriminação baseada em motivos diferentes do género e em domínios que não o laboral. A inclusão do artigo 13.º no Tratado de Amesterdão constituiu um notável progresso, que conferiu novos poderes e aprofundou o compromisso de garantia de igualdade de tratamento. O artigo 13.º obriga a UE a combater a discriminação não só em razão do sexo, mas também em razão da raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

2.4 Reconhecendo a necessidade imperativa de medidas contra a discriminação por estes motivos, em 2000 o Conselho adoptou duas directivas: A Directiva sobre igualdade racial (2000/43/CE), que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas sem distinção de origem racial ou étnica, e a Directiva-quadro Emprego (2000/78/CE), que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. Em 2004, o Conselho aprovou a Directiva Género, Bens e Serviços (2004/113/CE), que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.

2.5 As três directivas referem, no preâmbulo, o artigo 6.º do Tratado da União Europeia e confirmam que o direito à igualdade constitui um direito fundamental, baseado nos direitos consagrados em instrumentos internacionais de que todos os Estados-Membros são signatários e nas tradições constitucionais comuns a todos os Estados-Membros.

2.6 Este princípio foi sancionado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no processo *Mangold contra Helm* ⁽¹⁾, na decisão prejudicial sobre a interpretação da Directiva 2000/78/CE do Conselho em relação à discriminação em função da idade:

— «74. (...) nos termos do seu artigo 1.º [Directiva 2000/78/CE], esta directiva tem apenas por objecto» estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, encontrando o próprio princípio da proibição dessas formas de discriminação a sua origem, como resulta do primeiro e do quarto considerando da referida directiva, em diversos instrumentos internacionais e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

— 75. «O princípio da não discriminação em razão da idade deve, assim, ser considerado um princípio geral de direito comunitário».

Não há razão para sugerir que o Tribunal não confirmaria igualmente este princípio em relação aos demais motivos no âmbito da Directiva 2000/78/CE.

⁽¹⁾ [2005] TJUE C-144/04 de 22 de Novembro de 2005.

2.7 No processo *Coleman contra Attridge Law*, um processo e em que era pedida ao Tribunal de Justiça uma decisão prejudicial sobre o âmbito da Directiva 2000/78/CE, o Advogado-Geral afirma, nas suas Conclusões ⁽²⁾:

— «8. O artigo 13.º CE é a expressão do compromisso do ordenamento jurídico da Comunidade para com o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação. (...) A jurisprudência do Tribunal de Justiça é clara no que se refere ao papel da igualdade de tratamento e da não discriminação na ordem jurídica da Comunidade. A igualdade não é apenas um ideal político e um objectivo a atingir, mas um dos princípios fundamentais do direito comunitário».

2.8 Tanto a Directiva sobre igualdade racial ⁽³⁾ como a Directiva-Quadro Emprego ⁽⁴⁾ confirmam a perspectiva do Conselho de que a discriminação baseada nos motivos enumerados no artigo 13.º pode comprometer a realização dos objectivos da Comunidade Europeia enunciados no artigo 2.º do Tratado CE, nomeadamente os de promover um elevado nível de emprego e protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

2.9 O Tratado de Lisboa confere uma nova importância à luta contra a discriminação pelos motivos enunciados no artigo 13.º ⁽⁵⁾, transformando-a num objectivo específico da UE na definição e execução das suas políticas e acções ⁽⁶⁾.

3. A importância de uma protecção eficaz contra a discriminação fora do domínio do emprego

3.1 A Directiva-Quadro Emprego estabelece um quadro geral para a luta contra a discriminação em razão da religião ou crença, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no emprego e na actividade profissional; a Directiva sobre igualdade racial aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, não só no emprego e na actividade profissional, mas também no domínio da protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, os benefícios sociais, a educação e o acesso a bens e serviços disponíveis ao público, bem como ao seu fornecimento, nomeadamente à habitação.

3.2 A Directiva Género, Bens e Serviços completa a protecção contra a discriminação em razão do sexo no emprego e na actividade profissional assegurada pelas directivas adoptadas com base no artigo 141.º do Tratado CE ⁽⁷⁾ e aplica o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.

3.3 Na Directiva sobre igualdade racial ⁽⁸⁾ e na Directiva

⁽²⁾ [2008] TJUE C-303/04 de 31 de Janeiro de 2008.

⁽³⁾ Considerando 9.

⁽⁴⁾ Considerando 11.

⁽⁵⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada alterada pelo Tratado de Lisboa), artigo 19.º

⁽⁶⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada alterada pelo Tratado de Lisboa), artigo 10.º

⁽⁷⁾ Por exemplo, as Directivas 76/207/CE e 2002/73/CE.

⁽⁸⁾ Considerando 12.

Género, Bens e Serviços ⁽⁹⁾, o Conselho reconheceu que, para garantir a plena participação de todas as pessoas, a protecção contra a discriminação deve ir além do emprego.

3.4 O CESE reconheceu ⁽¹⁰⁾ a importância do acesso à informação electrónica no combate à discriminação e da participação de todos os cidadãos, sem distinção, e recomendou que a legislação baseada no artigo 13.º definisse normas comuns de elevada exigência no que diz respeito a medidas a favor da e-acessibilidade.

3.5 O CESE considera que a eliminação da discriminação dentro e fora do mercado de trabalho é fundamental para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. Por seu turno, a discriminação nos domínios da protecção social, dos cuidados de saúde, da educação ou da habitação, ou ainda no acesso a serviços essenciais dos sectores público ou privado, dificultará os progressos no sentido de um crescimento sustentável e de mais e melhor emprego.

4. Situação actual em matéria de igualdade e não-discriminação na UE

4.1 O Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos, em 2007, constituiu uma excelente oportunidade para as instituições comunitárias, os governos nacionais e a sociedade civil reflectirem sobre a importância da igualdade e da eliminação da discriminação para a construção de uma sociedade mais inclusiva. Ele patenteou o facto, claramente registado pelo Conselho, de que «*continuam a existir na UE a desigualdade e a discriminação em razão do sexo, da origem racial ou étnica, da religião ou crença, da deficiência, da idade e da orientação sexual com custos substanciais para cada uma das mulheres e homens em causa e para as sociedades europeias em geral*» ⁽¹¹⁾.

4.2 O Ano Europeu expôs igualmente as disparidades na protecção contra a discriminação assegurada pela legislação comunitária em vigor, acima descritas nos pontos 3.1 e 3.2. O CESE está preocupado por a discriminação (incluindo os modelos institucionais de discriminação) com base em qualquer dos motivos enunciados no artigo 13.º, em domínios como os cuidados de saúde, a educação, o acesso a bens e serviços e à habitação poder contribuir para a persistência de desigualdades no acesso ao emprego e afectar seriamente a qualidade de vida das pessoas e a sua capacidade de trabalhar e de participar plenamente na sociedade.

5. Discriminação múltipla

5.1 Como foi assinalado pelo Conselho, «*O Ano Europeu veio pôr em evidência as dificuldades acrescidas decorrentes da discriminação múltipla*» ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Considerando 9.

⁽¹⁰⁾ Parecer de 30.5.2007 sobre «A futura legislação sobre info-acessibilidade», relator Hernández Bataller (JO C 175 de 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Resolução do Conselho, de 5 de Dezembro de 2007, sobre o seguimento do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007), página 1.

⁽¹²⁾ Idem, página 3.

5.2 A «discriminação múltipla» reconhece a identidade complexa de todas as pessoas singulares. Ocorre quando uma pessoa sofre discriminação ou assédio devido a mais do que um dos motivos que fazem parte da sua identidade.

5.3 Em Dezembro de 2007, foi publicado um relatório de investigação elaborado pelo Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos, *Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws* [Enfrentar a discriminação múltipla — práticas, políticas e leis] ⁽¹³⁾. Da sua investigação académica e jurídica e das consultas às partes interessadas, os autores concluíram que para enfrentar a realidade da discriminação e da desigualdade, é necessário encontrar soluções viáveis para combater a existência da discriminação múltipla ⁽¹⁴⁾.

5.4 A legislação anti-discriminação da UE e as leis nacionais que a transpõem devem poder assegurar protecção e direito de recurso contra todas as formas de discriminação múltipla. Para tal, é necessário que haja paridade de protecção para todos os motivos, o que não é actualmente o caso na legislação comunitária fora do âmbito laboral.

6. Protecção jurídica contra a discriminação na UE

6.1 Embora nem todos os Estados-Membros tenham transposto convenientemente a Directiva sobre igualdade racial ou a Directiva-Quadro Emprego ⁽¹⁵⁾, muitos deles dispõem de legislação que proíbe a discriminação em termos mais rigorosos do que os requisitos das actuais directivas ao abrigo do artigo 13.º.

6.2 Um estudo analítico ⁽¹⁶⁾ publicado em Dezembro de 2006 examinou as legislações nacionais que proíbem a discriminação, fora do domínio laboral, em razão do sexo, orientação sexual, deficiência, religião ou crença e idade. Segundo os autores

«As características mais impressionantes dos países europeus estudados talvez sejam (1) o facto de a maioria dos países ir muito além dos actuais requisitos comunitários e garantir algum tipo de protecção jurídica em relação a grande parte da discriminação que é objecto do presente relatório e (2) a diversidade entre os países no que respeita ao grau e à natureza dessa protecção» ⁽¹⁷⁾.

6.3 Com efeito, a autora observou grandes disparidades no que respeita aos motivos de discriminação contra os quais era garantida protecção e aos respectivos domínios de aplicação,

⁽¹³⁾ Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Idem, página 7.

⁽¹⁵⁾ Vide M. Bell, I. Chopin e F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared* [Desenvolver a legislação antidiscriminação na Europa — os 25 Estados-Membros da UE comparados], Julho de 2007, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Vide A. McColgan, J. Niessen e F. Palmer, *Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation* [Análises comparativas das medidas nacionais de luta contra a discriminação fora do domínio laboral] VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, Dezembro de 2006.

⁽¹⁷⁾ Idem, página 3.

bem como quanto ao facto de essa protecção estar garantida por constituições nacionais, leis antidiscriminação de carácter geral, leis nacionais ou regionais ou leis especiais relativas a um único domínio, como a habitação ou a educação. Relativamente a cada um dos motivos ou domínios cobertos, os países diferiam quanto à natureza, forma e extensão das excepções aos direitos de não discriminação ⁽¹⁸⁾. A comparação dos Estados-Membros realizada por Bell, Chopin e Palmer ⁽¹⁹⁾ reforça estas conclusões de variação e incoerência.

6.4 Conforme o Conselho reconheceu na sua Resolução sobre o seguimento do Ano Europeu, os órgãos especializados em matéria de igualdade são, ou poderiam ser, forças motrizes fundamentais no combate à discriminação e na promoção da igualdade em todos os Estados-Membros, além de desempenharem um papel crucial na sensibilização para estas questões. A Directiva sobre igualdade racial, a Directiva sobre género, bens e serviços e a Directiva sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (reformulação) ⁽²⁰⁾ prevêem que os Estados-Membros criem órgãos especializados para apoiar a igualdade de direitos independentemente da origem racial ou étnica e do sexo, mas não prevêem a criação de órgãos para apoiar a igualdade de direitos independentemente da religião ou crença, deficiência, orientação sexual ou idade. Os órgãos especializados estabelecidos nos Estados-Membros variam muito quanto aos motivos para que são competentes: uns limitam-se à origem racial e étnica, enquanto outros incluem todos os motivos mencionados no artigo 13.º e outros ainda ⁽²¹⁾. A rede Equinet ⁽²²⁾, que opera à escala europeia, é composta de entidades autónomas ou governamentais encarregadas pelos Estados-Membros da aplicação da legislação antidiscriminatória.

6.5 A Agência Europeia para os Direitos Fundamentais recomendou, na sequência da revisão da protecção jurídica contra a discriminação em razão da orientação sexual na UE ⁽²³⁾, que a legislação europeia garanta a igualdade de direitos e a igualdade de tratamento relativamente a todos os motivos contemplados no artigo 13.º.

6.6 O CESE considera que não há justificação válida para um sistema de legislação comunitária antidiscriminação, baseado num compromisso, consagrado no Tratado, de combater a discriminação em razão do sexo, raça, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual, permitir e perpetuar um menor nível de protecção e garantias mais limitadas de igualdade de tratamento relativamente a alguns destes motivos.

⁽¹⁸⁾ Op. cit. quadros comparativos das páginas 36-45, e vide M. Bell, I. Chopin e F. Palmer (ver nota de pé de página n.º 15).

⁽¹⁹⁾ Op. cit., quadros comparativos das páginas 83-113.

⁽²⁰⁾ Directiva 2006/54/CE.

⁽²¹⁾ Vide M. Bell, I. Chopin and F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared* [Desenvolver a legislação antidiscriminação na Europa — os 25 Estados-Membros da UE comparados], Julho de 2007, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, páginas 108-113.

⁽²²⁾ Ver: www.equineteurope.org

⁽²³⁾ Olivier de Schutter, *Homophobia and Discrimination Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis* [Homofobia e discriminação em razão da orientação sexual nos Estados-Membros da UE — Parte I: Análise jurídica], Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, 2008.

6.7 Sem uma legislação coerente, que cubra todos os motivos a nível da UE, os Estados-Membros não têm um verdadeiro incentivo para adoptar legislação coerente, nem existe base jurídica para uma intervenção da Comissão ou do Conselho em caso de níveis de protecção inadequados ou desiguais contra a discriminação, como acontece actualmente.

6.8 O CESE admite que a adopção de legislação que proíba a discriminação não basta, por si só, para libertar um país desse flagelo, mas pode, pelo menos, afirmar-se que essa adopção reflecte o reconhecimento pelo Estado do dano que a discriminação causa às pessoas e à sociedade, bem como o seu compromisso no sentido de utilizar meios jurídicos para lhe pôr termo. A ausência de uma legislação anti-discriminação transmite mensagens bastante diferentes, indiciando a convicção (falsa) de que não existe discriminação ou de que tal discriminação não constitui um problema suficientemente grave para justificar a adopção de medidas de protecção formais, ou ainda, em termos políticos, indicando que as objecções dos potenciais autores de discriminações a qualquer forma de regulamentação se sobrepõem à vontade de melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos e de alcançar uma maior coesão social.

6.8.1 Está razoavelmente demonstrado que medidas não legislativas informais, destinadas a promover boas práticas, não bastam para erradicar padrões de discriminação muito arraigados.

6.8.2 Contudo, a legislação antidiscriminação também só é eficaz se for acompanhada de um programa de sensibilização e educação eficaz e rigorosamente aplicado.

7. Uma hierarquia de direitos à igualdade é contrária à realização dos objectivos da CE

7.1 O CESE considera que a manutenção do actual sistema hierárquico incoerente de protecções comunitárias contra a discriminação é contrária à realização dos objectivos da Comunidade porquanto:

- impede a liberdade de circulação dos trabalhadores, que têm menos direitos em matéria de não-discriminação nuns Estados do que noutros. Por exemplo, 69,2 % das pessoas que responderam ao inquérito em linha da Comissão, *Discriminação — É importante?*, indicaram que o nível de protecção jurídica contra a discriminação, fora do trabalho, em razão da idade, deficiência, religião e orientação sexual influenciaria a sua decisão de ir viver para outro Estado-Membro ⁽²⁴⁾;
- pode impedir a livre circulação de mercadorias, na medida em que os fornecedores devem respeitar diferentes padrões de igualdade aplicáveis a bens e serviços nos diferentes Estados-Membros. Por exemplo, 26,3 % das empresas que participaram na consulta do grupo-piloto sobre discriminação ⁽²⁵⁾ afirmaram que o nível de protecção jurídica aplicado por um outro Estado-Membro contra a discriminação em razão da idade, deficiência, religião ou orientação sexual,

em termos de acesso a bens e serviços e à habitação, limitaria a sua capacidade para exercer uma actividade económica nesse país;

- afecta a qualidade de vida, na medida em que, se não forem proibidos por lei, a discriminação e o assédio ficarão, provavelmente, sem controlo e subsistirão obstáculos a que todos desfrutem dos direitos económicos e sociais em condições de igualdade;
- é contrária à coesão social, na medida em que não reconhece plena e equitativamente todos os grupos da sociedade;
- limita a participação de grupos e comunidades importantes na sociedade civil.

7.2 Afirmando as suas preocupações em relação à continuação da discriminação, o Conselho, na sua resolução sobre o seguimento do Ano Europeu:

- fez notar que «a discriminação pode conduzir à pobreza e exclusão social ao impedir a participação e o acesso aos recursos»;
- sublinhou que «o Parlamento Europeu e a sociedade civil apelaram ao alargamento da protecção legal contra a discriminação a outros domínios, para além do emprego e da actividade profissional» e
- convidou os Estados-Membros e a Comissão Europeia a «redobrar esforços para prevenir e combater a discriminação (...) dentro e fora do mercado do trabalho» e a «assegurarem e reforçarem a eficácia das instâncias para a igualdade especializadas».

8. É necessária uma nova directiva

8.1 Para responder às preocupações do Conselho e assegurar um nível mínimo de protecção coerente em toda a UE, é necessária nova legislação que aplique o princípio da igualdade de tratamento, independentemente de deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade, fora do domínio laboral.

8.2 A natureza e a escala do que é afectado pelos actuais níveis de discriminação e o seu impacto na realização dos objectivos da UE, bem como a necessidade de um nível elevado e comum de protecção em todos os Estados-Membros, não podem ser devidamente asseguradas pelos Estados-Membros, sendo necessárias medidas de nível comunitário compatíveis com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade enunciados no artigo 5.º do Tratado CE.

8.3 O CESE recomenda que estas medidas assumam a forma de uma directiva única que proíba a discriminação em razão de deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade em todos os domínios para além do laboral no âmbito da Directiva sobre igualdade racial e que preveja a criação ou o reforço de órgãos competentes no domínio da igualdade com plenas competências para tratar todas as questões que se inscrevam no âmbito da legislação. Tratava-se de uma das principais recomendações da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais. ⁽²⁶⁾

⁽²⁴⁾ Consulta em linha entre Julho e Outubro de 2007.

⁽²⁵⁾ 12.7.2007-31.8.2007, pergunta 4a.

⁽²⁶⁾ Olivier de Schutter, *Homophobia and Discrimination Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis* [Homofobia e discriminação em razão da orientação sexual nos Estados-Membros da UE — Parte I: Análise jurídica], Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, 2008.

8.3.1 Embora reconheça que a protecção garantida pelas actuais directivas antidiscriminação poderia ser reforçada, designadamente em relação ao verdadeiro reconhecimento da discriminação institucional, o CESE considera que neste momento a prioridade consiste em garantir a protecção pelos motivos supramencionados tal como existe actualmente para a discriminação baseada na origem racial ou étnica.

8.4 O CESE admite que a reacção inicial de muitas organizações, em especial das pequenas empresas, a qualquer proposta de nova regulamentação será de genuína preocupação em relação aos custos inerentes ao seu cumprimento. Múltiplas camadas de regras tornam a sua observância «extremamente difícil» para as empresas ⁽²⁷⁾. O CESE está convencido de que a adopção de uma directiva única que estabeleça um nível comum de protecção contra a discriminação fora do domínio laboral não acarretará um agravamento significativo dos custos; em muitos casos, os custos inerentes à conformação da prática à legislação serão mais do que compensados pelo maior número de clientes resultante da erradicação da discriminação. Os resultados da consulta do grupo-piloto de empresas revelam que 89,9 % das empresas entende que a Comissão Europeia deveria propor legislação neste domínio para garantir em toda a Europa o mesmo grau de protecção contra a discriminação ⁽²⁸⁾.

8.5 O CESE sabe da existência de argumentos que advogam directivas distintas para cada um dos motivos pertinentes, mas considera que uma directiva única que cubra os quatro motivos é claramente preferível:

- para garantir a máxima clareza e transparência aos indivíduos e fornecedores de bens e serviços; estamos cientes de que as empresas privadas raramente aceitam de bom grado novas formas de regulação; o estabelecimento de normas antidiscriminação separadas para cada motivo, em momentos diferentes, sem qualquer garantia da coerência dos requisitos, tornaria mais difícil o seu cumprimento, especialmente por parte das pequenas empresas, com recursos limitados;
- para garantir uma resposta eficaz e uma solução para a discriminação múltipla; se existir uma protecção coerente e equivalente para todos os motivos, as pessoas objecto de discriminação ou assédio devido a mais do que uma característica da sua identidade poderão procurar os meios de recurso adequados e pertinentes;
- para tornar a legislação compreensível e acessível; na sua resolução sobre o seguimento do Ano Europeu, o Conselho salienta que a legislação contra a discriminação continua a ser pouco conhecida ⁽²⁹⁾. A tarefa de divulgação da legislação será tanto mais difícil quanto mais complexas forem as variações dos direitos a tratamento igual relativos aos diferentes motivos, em diferentes domínios da legislação comunitária ou nacional;
- para evitar qualquer forma de hierarquia num sistema europeu de direitos a tratamento igual; a coesão social depende de os membros da sociedade sentirem que há um

compromisso partilhado e um sentimento de pertença, o que será muito mais difícil de alcançar se diferentes grupos depreenderem do conteúdo da legislação que o direito à igualdade de tratamento de uns grupos é mais importante do que o de outros.

8.6 A Directiva sobre igualdade de tratamento sem distinção de origem racial ou étnica definiu as principais áreas, fora do domínio laboral, da competência da UE em que, para realizar os objectivos comunitários, é pertinente e necessário prevenir a discriminação em razão de deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade; o CESE recomenda vivamente que estas áreas sejam abrangidas pela nova directiva.

8.7 O CESE admite que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, em alguns domínios de actividade, por exemplo, a habitação, a educação ou outros serviços públicos, a responsabilidade pela organização, a prestação e/ou por outros aspectos da regulamentação incumbe, primeiramente, aos Estados-Membros, a nível nacional ou regional. O CESE considera que, nos termos do artigo 5.º do Tratado CE, para atingir o elevado nível comum de igualdade de tratamento necessário em todas essas domínios é indispensável adoptar legislação comunitária.

8.8 O CESE congratula-se com a decisão da Comissão, anunciada em 2 de Julho de 2008, de propor uma nova directiva de aplicação do princípio de igualdade de tratamento independentemente da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual nos domínios não laborais abrangidos pela directiva sobre igualdade de tratamento sem distinção de origem racial ou étnica. Visto que a Comissão teve conhecimento das anteriores versões deste parecer, o CESE espera que os argumentos e conclusões preliminares do seu grupo de estudo, preconizando a elaboração de uma directiva sob a forma actualmente proposta, tenham ajudado a Comissão a tomar a sua decisão. Espera igualmente que o presente parecer, na sua versão final, sirva de incentivo para os Estados-Membros reconhecerem o valor e a importância da legislação europeia na matéria e contribua para o seu desenvolvimento positivo e a sua aprovação.

8.9 O CESE apoia a decisão da Comissão de propor uma directiva o mais coerente possível com as outras directivas que relevam do artigo 13.º, com as mesmas definições de discriminação directa e indirecta, assédio e acção positiva, aplicável a todas as pessoas presentes num Estado-Membro, incluindo nacionais de países terceiros e as mesmas obrigações para os Estados-Membros, no atinente a garantir o direito a recurso, a sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas, protecção contra actos de retaliação, e a inversão do ónus da prova. São igualmente importantes obrigações no sentido de sensibilizar e incentivar o diálogo com parceiros sociais e ONG.

8.10 O CESE recomenda que, quando do exame da directiva proposta, o Conselho e outras instituições comunitárias tenham em conta as questões que se seguem.

⁽²⁷⁾ Resposta da Confederação das Empresas Europeias à consulta *Discriminação — É importante?*, 12 de Outubro de 2007.

⁽²⁸⁾ 12.7.2007-31.8.2007, pergunta 4b.

⁽²⁹⁾ Consulta em linha entre Julho e Outubro de 2007, página 1.

8.10.1 *Não-retrocesso*: A elaboração de uma nova directiva não pode servir para reduzir a protecção contra a discriminação em qualquer legislação comunitária e os Estados-Membros não devem poder utilizar a aplicação da directiva como pretexto para reduzirem o seu actual nível de protecção contra a discriminação.

8.10.2 *Igualdade de tratamento e facilidades para as pessoas portadoras de deficiência*: Fora do domínio laboral, as pessoas com deficiência enfrentam obstáculos idênticos ou maiores à sua plena participação. A nova directiva deveria fornecer um quadro de referência para que todos os Estados-Membros cumpram as suas obrigações em matéria de igualdade de tratamento e não-discriminação que lhes incumbem por força da Convenção das Nações Unidas relativa aos Direitos das Pessoas Deficientes.

8.10.2.1 A nova directiva deve prever que todas as pessoas responsáveis pela protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, a prestação de benefícios sociais, a educação e o fornecimento de bens e serviços, incluindo habitação,

- a) antevêm as exigências de acessibilidade, incluindo o acesso à envolvente física, ao transporte e a informação, relacionadas com a deficiência, e
- b) procedam antecipadamente a adaptações razoáveis para eliminar os obstáculos ao pleno acesso, participação e utilização pelas pessoas com deficiência.

8.10.2.2 A nova directiva deveria incluir nas formas de discriminação o fracasso das iniciativas destinadas a garantir uma acessibilidade razoável ou uma adaptação razoável para uma qualquer pessoa com deficiência, a menos que tal adaptação implicasse um encargo desproporcionado para o prestador.

8.10.3 *Discriminação múltipla*: A directiva deve confirmar que o princípio da igualdade de tratamento inclui a protecção contra a discriminação múltipla, de modo a que esta última seja assegurada pela legislação comunitária e nacional.

8.10.4 *Acção positiva*: A desigualdade está bem enraizada em domínios que não o laboral, como a educação, os cuidados de saúde, a habitação e o acesso a serviços como a hotelaria, a restauração, os serviços financeiros e as viagens. Em consequência, para assegurar, na prática, a plena igualdade, a nova directiva deve permitir explicitamente que os Estados-Membros mantenham ou aprovem medidas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com a religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

8.10.5 *Tratamento preferencial em razão da deficiência ou da idade*: A nova directiva deve reconhecer as práticas dos Estados-Membros para conceder tratamento preferencial a pessoas em razão da sua idade ou da sua condição de pessoa deficiente, sendo que muitas delas contribuem para uma maior inclusão social de pessoas mais idosas ou mais jovens e de pessoas deficientes. A nova directiva não deve desencorajar as organizações do sector público ou privado de oferecer essas vantagens, sempre que estas se destinem a ultrapassar ou a minimizar obstáculos reais, financeiros ou de atitude a uma participação equitativa. Deve permitir que os Estados-Membros autorizem medidas desse tipo cujo objectivo legítimo seja compatível com o princípio da igualdade de tratamento e cujos meios para o alcançar sejam proporcionais.

8.10.6 As eventuais excepções devem ser rigorosamente definidas. O CESE admite que haverá circunstâncias em que o tratamento diferenciado por um motivo protegido poderá ser adequado e necessário, mas rejeita a introdução de uma justificação geral para a discriminação directa. As excepções à proibição de discriminação não devem ser abrangentes ao ponto de eliminarem o impacto da protecção que é objecto da directiva; por outro lado, a directiva não deve ser desnecessariamente complexa, com uma longa lista de excepções específicas para circunstâncias ou motivos concretos. Uma legislação contra a discriminação apenas deve admitir um tratamento diferenciado se este servir para promover e reforçar a igualdade e a dignidade humana e não reduzir o impacto das disposições antidiscriminação.

8.10.7 *Respeito pelos direitos*: a nova directiva, ao reconhecer a importância e o valor da sociedade civil organizada, deveria prever que as associações ou organizações que têm um interesse legítimo a garantir o respeito pelos direitos possam agir em juízo, quer para representar pessoas discriminadas quer para as apoiar.

8.10.8 *Órgãos especializados*: Não subsistem grandes dúvidas de que o conhecimento e a aplicação da legislação nacional, bem como a promoção da igualdade de tratamento, extraem importantes benefícios da existência de um órgão independente e especializado que disponha dos recursos e da competência necessários para exercer as funções enunciadas na Directiva sobre igualdade racial⁽³⁰⁾ ou na Directiva sobre género, bens e serviços⁽³¹⁾. A nova directiva deve prever a criação de um ou vários organismos (ou o reforço de um órgão existente) competentes para lutar contra a discriminação em razão da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Além disso, estes organismos deveriam ser encarregados de avaliar periodicamente os resultados das políticas de luta contra as discriminações.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Artigo 13.º.

⁽³¹⁾ Artigo 12.º.