COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.3.2021
COM(2021) 139 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva Igualdade Racial») e da Diretiva 2000/78/CE do Conselho que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva Igualdade no Emprego»)

{SWD(2021) 63 final}

1. INTRODUÇÃO

A igualdade é um dos valores em que se funda a União Europeia[1]. A Comissão adotou medidas importantes para promover e assegurar o caráter transversal do princípio da igualdade, bem como para construir uma **União da igualdade**. Com o apoio do seu Grupo de Trabalho para a Igualdade, criado em 2019, a Comissão está a integrar a dimensão da igualdade em todas as políticas e principais iniciativas da UE. Para citar exemplos recentes, a Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025[2], o Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025[3], o novo Quadro Estratégico para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos[4], a Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025[5]Estratégia para reforçar a aplicação da Carta[6], a Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030[7] e o Plano de Ação para a Implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[8] salientam, todos eles, a importância de prevenir e combater a discriminação (por exemplo, lutando contra estereótipos e preconceitos), de fazer cumprir os princípios e a legislação da UE neste domínio e de melhorar a recolha de dados.

O presente relatório tem por objeto a aplicação de duas diretivas da UE relativas à igualdade:

- a **Diretiva Igualdade Racial**[9], que exige que as pessoas sejam objeto de um tratamento igual no domínio do emprego e formação profissional, educação, proteção social, incluindo segurança social benefícios sociais, acesso e fornecimento de bens e serviços (incluindo habitação), *independentemente da sua origem racial e étnica*; e

---

1 Artigo 2.° do Tratado da União Europeia. O artigo 10.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estipula 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».

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_pt.

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en.

4 Ver pacote completo em: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en.

6 COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_en. A Carta da União Europeia, no seu artigo 21.º, n.º 1, dispõe o seguinte: «É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual».

7 C(2021) 101 final. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes

8 COM(2021)102 final https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en
Para além de todas as iniciativas mencionadas na lista, a Comissão anunciou a adoção, em 2021, de uma estratégia da UE contra o antissemitismo.

9 Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO L 180 de 19.7.2000, p. 22).

- a **Diretiva Igualdade no Emprego**[10], que exige que as pessoas beneficiem de um tratamento igual no emprego e na formação profissional, *independentemente da sua religião ou convicções, deficiência, idade e orientação sexual*.

Ambas as diretivas exigem que a Comissão apresente, de cinco em cinco anos, um relatório sobre a sua aplicação[11]. Desde 2014, a Comissão optou por apresentar um relatório conjunto sobre estas duas diretivas, uma vez que a sua abordagem regulamentar e o conteúdo de muitas das suas disposições são idênticos.

A fim de obter um quadro claro da situação no terreno, a Comissão realiza regulamente inquéritos «Eurobarómetro» sobre a discriminação na UE[12]. Os inquéritos da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) fornecem igualmente informações e dados quantitativos úteis sobre as tendências[13].

Parece haver um sentimento geral de que foram alcançados progressos pouco significativos na luta contra a discriminação desde 2014; A população em geral reconhece que a discriminação é generalizada na UE[14] e que ocorre frequentemente na maioria dos Estados-Membros. De acordo com os inquéritos, quase uma em cada quatro pessoas de grupos étnicos ou imigrantes minoritários (24 %) sentia que tinha sido discriminada nos 12 meses anteriores em um ou mais aspetos da vida quotidiana devido às suas origens[15]. Num inquérito Eurobarómetro de 2019, cerca de um em cada cinco inquiridos (21 %) que se tinham sentido discriminados com base em um ou mais motivos nos 12 meses anteriores afirmou que essa discriminação tinha tido lugar no trabalho e 13 % quando procuravam trabalho[16].

Neste contexto, é fundamental que a legislação baseada nas regras antidiscriminação da UE seja corretamente aplicada a nível nacional[17]. No seguimento de relatórios anteriores sobre a aplicação das diretivas em 2006[18], 2008[19] e 2014[20], o presente relatório:

---

[10] Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

[11] Artigo 17.º da Diretiva 2000/43/CE e artigo 19.º da Diretiva 2000/78/CE.

[12] Mais recentemente, o Eurobarómetro Especial 493 sobre *Discriminação na UE* (outubro de 2019); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251.

[13] O presente relatório baseia-se principalmente em dados de inquéritos do Eurobarómetro de 2019 e em vários inquéritos da FRA, anteriores à crise da COVID-19.

[14] Eurobarómetro 2019. Por exemplo, 59 % dos europeus consideram que a discriminação com base na origem étnica é generalizada no seu país (em comparação com 64 % em 2015). Relativamente à orientação sexual, religião, deficiência e idade, essas percentagens são 53 %, 47 %, 44 % e 40 %, respetivamente.

[15] *Second European Union minorities and discrimination survey — main results (Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia — principais resultados)* (inquérito EU-MIDIS II da FRA, 2017); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results.
Os dados da FRA referentes a 2008 revelaram que cerca de um em cada três inquiridos (30 %) se sentia discriminado nestes domínios devido à sua origem étnica.

[16] Eurobarómetro 2019. Muitos inquiridos consideravam que continua a existir discriminação na contratação – por serem considerados demasiados jovens ou demasiado velhos (47 %), portadores de deficiência (41 %), de origem Roma (38 %), pertencentes a uma minoria étnica em geral (32 %), por expressarem uma convicção religiosa (28 %), devido à sua orientação sexual (22 %).

[17] A Comissão recebeu algumas queixas de cidadãos, a maioria das quais dizia respeito a casos individuais de alegada discriminação e não à aplicação ou transposição incorreta das diretivas por parte

- avalia a *situação atual e a evolução* desde 2014;
- Identifica as *principais questões e desafios* decorrentes da evolução no domínio da não discriminação;
- destaca uma série de *boas práticas e iniciativas*;
- apresenta exemplos de *processos submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça* da União Europeia que clarificaram a interpretação das diretivas;
- analisa a aplicação da Recomendação da Comissão de 2018 relativa às normas aplicáveis aos *organismos para a igualdade de tratamento*[21], em consonância com a Estratégia para a Igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ, o quadro estratégico para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos e o plano de ação da UE contra o racismo (ver, em particular, o anexo sobre os organismos para a igualdade de tratamento);
- Apresenta, tal como indicado no plano de ação da UE contra o racismo, potenciais lacunas na proteção oferecida pela Diretiva Igualdade Racial.

O relatório baseia-se em informações enviadas à Comissão pelos Estados-Membros[22] e em consultas com a Rede Europeia de Organismos para a Igualdade de Tratamento (Equinet)[23], a FRA[24], parceiros sociais[25] e organizações da sociedade civil[26]. Inspira-se igualmente no trabalho desenvolvido pela Comissão para apoiar a aplicação das

---

de um Estado-Membro. Nesses casos, devem, em primeiro lugar, ser utilizadas as vias de recurso previstas a nível nacional.

18 COM(2006) 643 final (sobre a Diretiva Igualdade Racial).

19 COM(2008) 225 final (sobre a Diretiva Igualdade no Emprego).

20 COM(2014) 2 final (relatório conjunto sobre as duas diretivas).

21 COM(2018) 3850 final.

22 O artigo 17.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 19.º da Diretiva Igualdade no Emprego exigem que os Estados-Membros transmitam à Comissão, de cinco em cinco anos, todos os dados úteis para lhe permitir elaborar um relatório. Todos os Estados-Membros, exceto dois (HR e SE), responderam ao questionário que a Comissão tinha enviado para este efeito. Não foi enviado qualquer questionário ao Reino Unido.

23 Relativamente ao contributo da Equinet, baseado nas respostas a um questionário enviado a todos os organismos para a igualdade de tratamento, ver: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/.

24 Referido no presente relatório como «contributo da FRA».

25 Foi recebido um contributo da BusinessEurope.

26 Foram recebidos contributos da Age Platform Europe, da Amnistia Internacional, do Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, do Centro Europeu para os Direitos dos Ciganos e da União Europeia de Surdos.

diretivas[27] e em publicações pertinentes[28]. Além disso, toma em devida consideração resoluções do Parlamento Europeu[29] e estudos pertinentes[30].

2. QUESTÕES COMUNS A AMBAS AS DIRETIVAS

As diretivas contêm disposições semelhantes sobre o *conceito de discriminação* e sobre *vias de recurso e execução*.

A maioria dos Estados-Membros e das partes interessadas consultadas não assinalou dificuldades significativas na interpretação dessas disposições. Porém, alguns referiram uma série de questões que continuam a colocar desafios[31], especialmente nas seguintes áreas:

- o âmbito do conceito de discriminação (ver secção 2.1.); e
- a defesa de direitos (ver 2.2), por exemplo em matéria de:
    - apresentação de queixas (ver 2.2.1.);
    - prova (ver 2.2.2);
    - proteção contra atos de retaliação (ver 2.2.3.); e
    - aplicação de sanções adequadas (ver 2.2.4.).

A sensibilização e o diálogo com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil são determinantes para a aplicação efetiva das diretivas (ver 2.3). O trabalho dos organismos nacionais para a igualdade de tratamento (ver 2.4) e a disponibilidade de dados sobre a igualdade (ver 2.5) são questões transversais, essenciais para prestar assistência às vítimas de discriminação e para apoiar, acompanhar e promover a legislação em matéria de igualdade e não discriminação.

---

[27] Tais como responder a queixas de particulares, petições e perguntas escritas, em especial do Parlamento Europeu, e organizar o trabalho do Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento, incluindo o seu Subgrupo sobre Dados sobre Igualdade (no âmbito do qual a Comissão reúne funcionários dos Estados-Membros e dos países do Espaço Económico Europeu, a fim de trocar informações e pontos de vista sobre a evolução das políticas nos domínios da não discriminação, da igualdade e da diversidade).

[28] Incluindo publicações da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Não Discriminação, que presta assistência à Comissão no domínio da legislação antidiscriminação; ver https://www.equalitylaw.eu/publications.

[29] Por exemplo, Resolução de iniciativa, de 15 de setembro de 2016, sobre a aplicação da Diretiva 2000/78/CE [P8_TA-PROV(2016)0360]. Resolução, de 10 de março de 2021, sobre a aplicação da Diretiva 2000/78/CE do Conselho que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional à luz da CNUDPD (P9_TA-PROV (2021) 0075) .

[30] Tymowski, J., The Employment Equality Directive — European implementation assessment (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., 'Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD - European Implementation Assessment', 2020, at: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206)

[31] Tal foi confirmado por avaliações da legislação nacional de luta contra a discriminação. Essas avaliações tiveram lugar em BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI e SE.

2.1. O conceito de «discriminação»

O conceito de «discriminação» abrange a *discriminação direta e indireta* e inclui o *assédio*[32].

Algumas partes interessadas chamam a atenção para algumas limitações ao nível do conhecimento e da aplicação do conceito de discriminação indireta na prática judicial interna. Além disso, alguns Estados-Membros sublinham que os órgãos jurisdicionais nacionais não prestam atenção suficiente ao assédio, exceto ao assédio sexual.

Alguma jurisprudência recente do TJUE fornece esclarecimentos úteis sobre o conceito de discriminação indireta[33]. A Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Não Discriminação emitirá um relatório sobre a aplicação deste conceito em 2021, que atualizará o seu relatório anterior (de 2008)[34].

O TJUE ainda não se pronunciou sobre a interpretação do conceito de *assédio* (ou sobre os seus limites) no âmbito das duas diretivas. No direito nacional (ou na jurisprudência) nacional, o conceitoremete para vários diversos tipos de comportamento, nomeadamente violência física e psicológica, intimidação, *bullying* e discurso de ódio[35]. Em alguns países da UE, o conceito parece negligenciado pelos tribunais nacionais.

Em relação ao conceito de «discriminação», o TJUE forneceu esclarecimentos úteis sobre várias situações ou conceitos:

- *discriminação baseada numa combinação de motivos* – Em 2016, o TJUE reconheceu que «uma discriminação [pode] ser baseada em vários dos motivos» protegidos pelo direito da UE. Não obstante, acrescentou que «… não há nenhuma nova categoria de discriminação resultante da combinação de vários desses fundamentos … cuja existência possa ser declarada, quando não se verifica a discriminação em razão dos referidos motivos, isoladamente considerados»[36].

  Uma vez que a *discriminação interseccional* diz respeito à discriminação baseada numa combinação inseparável de motivos protegidos, e não num dos motivos isoladamente considerado, o Tribunal não reconheceu a discriminação intersetorial como um motivo protegido, uma vez que atualmente não tem uma

[32] Ver artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), de cada diretiva, no que respeita à discriminação direta e indireta, e artigo 2.º, n.º 3, no que respeita ao assédio. As diretivas admitem que o conceito de «assédio» seja definido em conformidade com as legislações e práticas nacionais. Para provar a existência de discriminação (incluindo assédio), não é necessário provar a intenção de discriminar; esta regra está prevista, em geral, a nível nacional.

[33] Acórdão de 16 de julho de 2015 no processo C-83/14, «CHEZ Razpredelenie Bulgaria» AD, EU:C:2015:480; Acórdão de 14 de março de 2017 no processo C-157/15, Achbita, ECLI:EU:C:2017:203.

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

[35] Em alguns países da UE, pode ser necessária uma repetição de atos para estabelecer a existência de assédio. Um país comunicou que o conceito de assédio moral (no trabalho), remetia para um processo que inclui vários comportamentos que se estendem por um período de tempo específico. Outro país indicou a existência de legislação nacional em matéria de assédio relacionada com os motivos abrangidos pelas duas diretivas que exige uma *repetição* de atos (contrariamente ao assédio sexual, que exigiria apenas um ato).

[36] Acórdão de 24 de novembro de 2016 no processo C-443/15, David L. Parris, EU:C:2016:897, n.º 80.

base jurídica inequívoca nas diretivas[37]. No entanto, algumas partes interessadas salientaram a importância da interseccionalidade e da necessidade de combater a discriminação múltipla de forma mais eficaz[38].

A Comissão reconheceu a importância da discriminação interseccional e a necessidade de abordar este fenómeno em todas as suas estratégias em matéria de igualdade[39]. Manifestou igualmente o seu apoio ao reconhecimento efetivo da *discriminação múltipla* ao nível nacional, encomendando estudos[40] e coorganizando um seminário em que representantes governamentais tiveram a oportunidade de explorar desafios e boas práticas de combate a este tipo de discriminação na legislação e nas políticas[41];

- *«discriminação por associação» (em que uma pessoa ou um grupo é desfavorecido devido à sua associação com outra pessoa ou grupo que possui uma característica protegida)* – O acórdão CHEZ mostrou que uma pessoa que não seja de origem Roma pode beneficiar de proteção, tendo o TJUE afirmado que também beneficiavam dessa proteção as pessoas que, «embora não pertencendo [ao grupo protegido] em causa, sofrem, porém, um tratamento menos favorável ou uma desvantagem por um destes motivos»[42]. Deste processo decorre que a conclusão pela ocorrência de discriminação não depende da existência de uma relação íntima ou próxima entre a alegada vítima e o grupo a que esta está associada[43]. Muitos Estados-Membros referem que a discriminação por associação é abordada na legislação (ou na jurisprudência) nacional.

  O TJUE ainda não se pronunciou expressamente sobre a questão da *«discriminação por perceção»* ou da *«discriminação por suposição»*, ou seja, quando a diferença de tratamento resulta de uma *convicção errónea* ou uma *perceção errónea* de que uma pessoa possui, ela própria, uma das características protegidas. Em vários países europeus, embora em menos do que no caso da discriminação por associação, a legislação (ou a jurisprudência) nacional prevê expressamente a proteção contra a discriminação por suposição.

---

37 A discriminação pode basear-se numa característica protegida ou numa combinação de (vários) motivos que ocorrem separadamente («discriminação cumulativa») ou que interagem entre si de tal modo que são indissociáveis («discriminação interseccional»).
O Instituto Europeu para a Igualdade de Género definiu «discriminação múltipla» (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) e «interseccionalidade» (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492).
O considerando 3 da Diretiva Igualdade no Emprego e o considerando 14 da Diretiva Igualdade Racial reconhecem a existência da «discriminação de múltipla índole».

38 Alguns Estados-Membros (por exemplo, DK, EL e ES) remetem para estudos e inquéritos sobre esta questão.

39 Para uma panorâmica, ver o primeiro parágrafo do presente relatório.

40 Ver, por exemplo: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb.

41 O seminário foi organizado em cooperação com o Ministério grego do Trabalho, da Segurança Social e da Solidariedade Social e reuniu os membros do Grupo de Alto Nível da UE sobre Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, que se debruçaram sobre a questão.

42 Acórdão CHEZ (nota de rodapé 33), n.os 49 e 56, remetendo para o acórdão de 17 de julho de 2008 no processo C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

43 Apesar de reconhecerem a discriminação por associação, algumas práticas nacionais poderão ser ainda algo restritivas neste ponto específico.

2.2. Vias de recurso e execução

2.2.1. Defesa dos direitos

Nos termos da diretivas, os Estados-Membros estão obrigados a disponibilizar a todas as pessoas que se considerem vítimas de discriminação *meios de proteção jurídica adequados*[44].

Além de campanhas gerais de sensibilização sobre não discriminação, vários Estados-Membros indicaram iniciativas específicas destinadas a facilitar a denúncia. Algumas delas tinham por objetivo *aliviar os encargos financeiros* dos processos, por exemplo:

- ✓ reduzindo as custas judiciais em processos de discriminação[45];
- ✓ criando incentivos fiscais[46]; e
- ✓ instituindo fundos para financiar os custos legais suportados pelas vítimas de discriminação[47].

Outras *boas práticas* incluem:

- ✓ estabelecimento de procedimentos de denúncia em linha[48];
- ✓ melhoria da capacidade e da acessibilidade das autoridades locais e das organizações comunitárias ou intermediárias locais[49];
- ✓ criação de organismos de resolução de litígios facilmente acessíveis[50];
- ✓ criação de centros de aconselhamento jurídico especializado[51]; e
- ✓ criação de redes de agentes policiais e magistrados com formação em questões de discriminação[52].

As denúncias de discriminação e o número de queixas aumentaram ligeiramente desde o relatório de 2014[53], mas o número de *casos não denunciados* continua a ser problemático. Os inquéritos revelam que aqueles que se sentiam discriminados

---

44 Ver artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva Igualdade Racial, e artigo 9.º, nº 1, da Diretiva Igualdade no Emprego. Todos os Estados-Membros preveem a possibilidade de recurso à via judicial em caso de litígios em matéria de discriminação. Em alguns deles, também é possível tratar esses casos no âmbito de procedimentos não judiciais ou quase-judiciais, por exemplo através da intervenção de inspeções ou de organismos especializados, como o Provedor de Justiça, instituições nacionais de defesa dos direitos humanos (INDH) ou organismos para a igualdade de tratamento. Alguns Estados-Membros também propõem a mediação e a conciliação.

45 Por exemplo, CZ e DK.

46 Por exemplo, BE e RO.

47 Por exemplo, IT.

48 Por exemplo, FR.

49 Por exemplo, BE e FI.

50 Por exemplo, em julho de 2017, a Lituânia estabeleceu uma comissão de conflitos laborais, que está habilitada a apreciar conflitos laborais fundados em discriminação no âmbito de um procedimento célere, facilmente acessível e sem grandes formalidades.

51 Por exemplo, IE. Um centro de aconselhamento jurídico é um local onde se pode obter aconselhamento e assistência jurídica, pagos pelo apoio judiciário.

52 Por exemplo, FR.

53 Contributo da FRA.

demonstravam uma certa relutância em denunciar o incidente[54]. Consequentemente, muitos incidentes poderão passar despercebidos, deixando as vítimas sem qualquer via de recurso[55]. Esta situação afeta negativamente o acesso à justiça, bem como a eficácia das diretivas, de um modo mais geral. Embora muitos Estados-Membros chamem a atenção para o importante trabalho desenvolvido pelos organismos para a igualdade de tratamento a nível local e nacional para combater a discriminação e responder ao problema dos casos não denunciados, de acordo com os inquéritos, poucas pessoas denunciariam um caso de discriminação a estes organismos[56].

Os motivos para não denunciar casos de discriminação podem incluir[57]:

- dúvida de que existem probabilidades reais de ganho da causa;
- não estão cientes dos seus direitos e/ou da existência de organismos para a igualdade de tratamento[58];
- dificuldades para apresentarem provas; e/ou
- medo de retaliação.

Outros problemas concretos que podem dificultar o *acesso à justiça*[59] (que afetam sobretudo os grupos mais vulneráveis ou marginalizados) incluem:

---

[54] Por exemplo, 14 % dos inquiridos LGB no inquérito «EU LGBTI II» (sobre as pessoas LGBTI na UE) levado a cabo pela FRA em 2018 afirmam não ter denunciado a ninguém a última situação de discriminação de que foram vítimas no emprego (contributo da FRA; ver também: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). O inquérito EU-MIDIS II da FRA revelou que 12 % daqueles que se sentiam discriminados em razão da origem racial ou étnica não denunciaram a ninguém a situação de discriminação mais recente de que foram sido vítimas. Segundo o inquérito EU-MIDIS II, a maior parte das queixas foram apresentadas a um empregador (36 %), cerca de 13 % dos casos foram comunicados a sindicatos e a comissões de trabalhadores e 17 % à polícia quando relacionados com a entrada num bar ou discoteca. Apenas 4 % das denúncias tinham sido apresentadas a um organismo para a igualdade de tratamento. Do mesmo modo, as conclusões do inquérito da FRA de 2019 sobre ciganos e «travellers» (realizado em seis países) revelam que apenas 5 % dos inquiridos que se sentiam discriminados tinham denunciado o último caso de discriminação a um organismo para a igualdade de tratamento. Um em cada seis ciganos e «travellers (17 %) tinham denunciado o caso à polícia (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). De acordo com o inquérito de 2019 sobre os direitos fundamentais, 9 % dos inquiridos da população em geral denunciaram o caso mais recente de discriminação no emprego com base em qualquer motivo. Dos inquiridos que denunciaram esses incidentes, 12 % apresentaram a denúncia a um organismo para a igualdade de tratamento ou a uma instituição nacional para a defesa dos direitos humanos e 24 % a um sindicato. O Eurobarómetro de 2019 (que visava a população em geral) concluiu que apenas 12 % dos inquiridos, quando discriminados, prefeririam denunciar casos de discriminação com base em qualquer um dos motivos objeto do inquérito a um organismo para a igualdade de tratamento ou provedor de justiça, ao passo que 35 % prefeririam dirigir-se à polícia e 20 % a um amigo ou a um membro da família.

[55] O direito à ação está previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[56] Ver nota de pé de página 54.

[57] De acordo com vários inquéritos da FRA, a principal razão para não denunciar um caso de discriminação é a convicção de que não seria dado seguimento a essa denúncia ou de que esta não mudaria nada (contributo da FRA).

[58] Sobre a informação e o conhecimento dos direitos, ver capítulo 2.3.1.

[59] A fim de melhorar o acesso à justiça em toda a UE, a Comissão criou um portal europeu da justiça (https://e-justice.europa.eu/home.do).
Ver também o anexo do relatório de 2014: *Know your rights — guidance to victims of discrimination* (Conheça os seus direitos — orientações para as vítimas de discriminação); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN.

- prazos legais demasiado curtos para instaurar a ação;
- a complexidade e a duração dos processos;
- incerteza quanto ao desfecho do processo; e
- a perspetiva de obter uma indemnização de valor reduzido[60].

Organizações como os sindicatos e os organismos para a igualdade de tratamento podem ajudar as vítimas a obter a reparação dos danos sofridos a título individual, especialmente quando têm *legitimidade processual*[61]. Podem igualmente desempenhar um papel importante no apoio a «litígios estratégicos»[62] e em ações de tutela coletiva[63], especialmente tendo em conta que o TJUE há muito que reconheceu que o direito da UE também proíbe a discriminação quando não exista uma vítima individual identificável[64], por exemplo, no caso de uma declaração pública de um empregador manifestando a intenção de discriminar[65].

Alguns Estados-Membros referiram que a legitimidade processual das organizações desempenha um papel decisivo em casos de *discriminação coletiva*, em que as vítimas não são direta ou imediatamente identificáveis[66]. Alguns organismos para a igualdade de tratamento e organizações que prestam assistência às vítimas de discriminação também instauraram processos no TJUE.

No que respeita ao trabalho da FRA sobre a clarificação dos obstáculos ao acesso à justiça e a prestação de aconselhamento baseados em dados concretos sobre a forma de os superar, ver https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation

60 Ver ponto 2.2.4.

61 O termo «legitimidade processual» (*locus standi*) designa o direito ou a capacidade de instaurar uma ação num tribunal judicial ou de comparecer em juízo. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial e do artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade no Emprego, as associações, organizações e outras entidades legais que possuam um interesse legítimo em combater a discriminação devem poder intervir em litígios relacionados com discriminação, em nome ou em apoio da parte demandante e com a aprovação desta. Os Estados-Membros têm a liberdade de definir os critérios e as condições de atribuição de legitimidade processual a tais entidades, e os regimes jurídicos variam de um país para outro.

62 O termo «litígios estratégicos» designa o recurso a estratégias de litigância para induzir mudanças sociais, jurídicas ou políticas, sendo frequentemente utilizadas por organizações da sociedade civil e/ou advogados como forma de ativismo.

63 O termo «tutela coletiva» designa um mecanismo jurídico que:

(i) permite que duas ou mais pessoas singulares ou coletivas, ou uma entidade com legitimidade para intentar uma ação representativa, peçam coletivamente a cessação de um comportamento ilegal;

(ii) permite que duas ou mais pessoas singulares ou coletivas que aleguem ter sofrido danos numa situação de dano em massa, ou uma entidade com legitimidade para intentar uma ação representativa, peçam coletivamente uma indemnização.

Ver Recomendação 2013/396/UE da Comissão sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos Estados-Membros aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União (JO L 201 de 26.7.2013, p. 60).

64 As organizações que atuam no interesse público podem instaurar ações populares em seu próprio nome, e não apenas em apoio ou representação de uma determinada vítima.

65 Ver Acórdão de 10 de julho de 2008 no processo C-54/07, Feryn, ECLI:EU:C:2008:397, n.º 15.

66 Por exemplo, IT.

2.2.2. Ónus da prova

A fim de atenuar as dificuldades associadas à prova de alegações de discriminação[67], as diretivas preveem a *inversão do ónus da prova*[68]. Se o demandante provar factos constitutivos de uma presunção *prima facie* de discriminação, cabe ao demandado provar que não se verificou qualquer violação do princípio da igualdade de tratamento[69].

Os tribunais superiores de alguns Estados-Membros forneceram esclarecimentos nesta área[70] e outros Estados-Membros alteraram a sua legislação[71]. No entanto, algumas partes interessadas indicaram que os órgãos jurisdicionais nacionais nem sempre aplicam as regras de forma correta ou coerente e, na prática, o nível de prova exigido pode variar.

Há algumas situações em que é particularmente difícil fazer prova *prima facie* dos factos, por exemplo nos casos de alegações de *discriminação indireta*, em que o demandante tem de provar factos constitutivos da presunção de que uma certa medida ou prática, aparentemente neutra, coloca certas pessoas numa situação particularmente desfavorável em comparação com outras. A tarefa de coligir tais factos é ainda mais complicada nos casos em que a alegada discriminação decorre da utilização de *inteligência artificial*[72]. Acresce que, mesmo nos casos em que é possível provar a existência de discriminação indireta com base em dados estatísticos[73], as partes interessadas referiram dificuldades ao nível da disponibilidade e acessibilidade de *dados estatísticos relevantes* e da forma como são ponderados pelos órgãos jurisdicionais.

2.2.3. Vitimização

As ordens jurídicas nacionais têm de assegurar a proteção contra a *vitimização*[74] e estabelecer *medidas jurídicas* adequadas *contra a retaliação*; estes são elementos cruciais para a aplicação efetiva do direito a não ser discriminado[75].

Contudo, em alguns Estados-Membros, o âmbito dessa proteção afigura-se, na prática, algo limitado. A proteção contra a vitimização parece aplicar-se sobretudo no domínio do

---

67 Os demandantes teriam de provar não só que tinham sido objeto de um tratamento desfavorável, mas também que esse tratamento tinha sido motivado por uma característica protegida.

68 Ver artigo 8.º da Diretiva Igualdade Racial e artigo 10.º da Diretiva Igualdade no Emprego. A inversão do ónus da prova aplica-se em qualquer processo judicial e/ou administrativo (independentemente de quem tenha instaurado o processo) e a todas as formas de discriminação abrangidas pelas diretivas.

69 Para jurisprudência do TJUE sobre a matéria, ver o relatório de 2014.

70 Por exemplo, tal como referido pela CZ, IT e HU.

71 Por exemplo, BE, BG, ES, FR, SI, SK e FI.

72 Vários Estados-Membros (por exemplo, BE, DK, DE, FR, LT e NL) referiram os riscos de discriminação decorrentes da utilização de IA. Os sistemas de IA podem ser opacos e muito complexos, o que dificulta o acesso a elementos de prova e, de um modo mais geral, a verificação do cumprimento da legislação antidiscriminação; ver o Livro Branco da Comissão Europeia sobre a inteligência artificial – Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança [COM(2020) 65 final]; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf.

73 O considerando 15 da Diretiva Igualdade Racial refere que as normas ou a prática do direito nacional «… podem prever, em especial, que a determinação da discriminação indireta se possa fazer por quaisquer meios de prova, incluindo os estatísticos». Para mais informações sobre a recolha de dados sobre a igualdade de tratamento, ver secção 2.5.

74 Tal significa que os Estados-Membros têm de proteger os indivíduos contra formas de tratamento desfavoráveis ou consequências desfavoráveis em reação a uma queixa ou a uma ação destinada a exigir o cumprimento do princípio da igualdade de tratamento.

75 Artigo 9.º e considerando 20 da Diretiva Igualdade Racial; artigo 11.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

emprego. Os Estados-Membros estabeleceram requisitos legais diferentes para determinar os beneficiários da proteção – alguns cobrem apenas os demandantes, as vítimas e as testemunhas, ao passo que o TJUE alarga a proteção a qualquer pessoa suscetível de ser afetada pela reação da parte contra quem é apresentada uma queixa ou instaurada uma ação[76]. Outros Estado-Membros indicaram um vasto âmbito de proteção a nível nacional, por exemplo abrangendo outras pessoas para além da vítima[77], como as testemunhas, aqueles que prestam ajuda ou apoio à vítima, qualquer pessoa objeto de um tratamento menos favorável por se recusar a discriminar, e pessoas alvo de vitimização por suposição ou associação[78].

A Comissão acompanha a aplicação da disposição relativa à vitimização à luz do Acórdão Hakelbracht[79] do TJUE. O processo de infração[80] instaurado contra a Bélgica por não ter transposto corretamente a referida disposição (entre outras) em ambas as diretivas foi encerrado posteriormente, mas ainda está em curso outro processo respeitante a uma disposição semelhante da Diretiva 2006/54/CE[81].

2.2.4. Sanções

Os Estados-Membros devem prever *sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas* aplicáveis a violações das disposições nacionais que proíbem a discriminação, em conformidade com as diretivas[82]. As diretivas não impõem medidas específicas, deixando aos Estados-Membros a liberdade de decidirem quais as soluções mais adequadas para alcançar os objetivos prosseguidos[83]. Consoante a via jurídica escolhida, estas medidas podem assumir diversas formas, tais como uma multa, uma indemnização, uma ordem judicial compelindo o infrator a adotar ou proibindo-o de adotar uma certa conduta, a

---

[76] Relativamente ao artigo 24.º sobre vitimização da Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO L 204 de 26.7.2006, p. 23), o TJUE adotou uma interpretação – que poderá ser pertinente para a compreensão do conceito de «vitimização» em ambas as diretivas – esclarecendo que «…a categoria de trabalhadores que podem beneficiar da proteção … deve ser entendida em sentido amplo e compreende todos os trabalhadores suscetíveis de ser alvo de medidas de retaliação tomadas pelo empregador em reação a uma queixa apresentada devido a uma discriminação …, sem que, de resto, essa categoria seja delimitada … [O artigo 24.º] não limita a proteção apenas aos trabalhadores que apresentaram queixa ou aos seus representantes, nem aos que cumprem determinadas exigências formais que condicionam o reconhecimento de um determinado estatuto, como [o estatuto de testemunha]». Ver Acórdão de 20 de junho de 2019 no processo C-404/18, Hakelbracht e o., ECLI:EU:C:2019:523, n.^{os} 26-30.

[77] Por exemplo, BG, DE, EE, IT, LT, PL and SI.

[78] Por exemplo, na Bulgária (Lei de 2004 relativa à proteção contra a discriminação, disposição adicional §1.3.), a vitimização é definida como:

a) o tratamento menos favorável de uma pessoa que tomou, se presume ter tomado ou é provável que tome qualquer medida de proteção contra a discriminação;
b) o tratamento menos favorável de uma pessoa quando outra pessoa a ela associada tenha tomado, se presuma ter tomado ou é provável que tome qualquer medida de proteção contra a discriminação; ou
c) o tratamento menos favorável de uma pessoa que se tenha recusado a discriminar.

[79] Acórdão Hakelbracht (nota de rodapé 76).

[80] Referido no relatório de 2014.

[81] Ver a nota de rodapé 76 para o título completo da diretiva.

[82] Artigo 15.º da Diretiva Igualdade Racial; artigo 17.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

[83] Ver, entre outros, Acórdão de 31 de maio de 2013 no processo C-81/12, Asociaţia Accept, ECLI:EU:C:2013:275, n.º 61; Acórdão de 17 de dezembro de 2015 no processo C-407/14, Arjona Camacho, ECLI:EU:C:2015:831, n.º 30.

publicitação da conduta ilícita, a exigência de uma desculpa ou a imposição de sanções penais[84].

O TJUE emitiu orientações sobre a interpretação dos requisitos legais aplicáveis às sanções, em especial:

- as sanções devem:
  - respeitar o princípio da proporcionalidade;
  - garantir uma proteção jurídica efetiva e eficaz[85]; e
  - produzir um efeito genuinamente dissuasor e prevenir novos atos de discriminação, o que envolve a imposição de sanções, mesmo na ausência de uma vítima identificável[86];
- as compensações pecuniárias devem ser:
  - adequadas aos prejuízos e danos sofridos;
  - fixadas sem estarem sujeitas a um limite máximo previamente determinado[87]; e
- uma sanção puramente simbólica não pode ser considerada suficiente[88].

Na prática, parecem persistir algumas dificuldades na aplicação das diretivas, por exemplo em relação à imposição de *limites máximos à indemnização* e a *casos sem uma vítima identificável*. Alguns órgãos jurisdicionais nacionais tendem a fixar indemnizações de montante modesto, privilegiam formas de compensação não pecuniária ou oferecem compensações próximas dos limites mínimos da moldura sancionatória aplicável. Essas tendências podem desencorajar as vítimas de acionar os meios legais ao seu dispor ou de pedir uma indemnização em tribunal.

A Comissão continua a acompanhar os padrões aplicados no uso de sanções e vias de recurso nos Estados-Membros, embora seja difícil recolher informações pormenorizadas a nível nacional e, muitas vezes, tais informações não estejam disponíveis. A Equinet desenvolve igualmente um trabalho importante sobre esta questão[89].

---

84 Assim, as sanções podem abranger uma compensação financeira, mas também podem não ter natureza pecuniária. Ver, por exemplo, Acórdão Asociaţia Accept (nota de rodapé 83), n.º 68.

85 Ver, entre outros, Acórdão Asociaţia Accept (nota de rodapé 83), n.º 63.

86 Ver Acórdão Feryn (nota de rodapé 65), n.º 38; Acórdão Asociaţia Accept (nota de rodapé 83), n.º 62. Em vários Estados-Membros (por exemplo, AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO e SI), a legislação nacional prevê a possibilidade de (em certas condições) impor sanções na ausência de uma vítima específica.

87 Ver Acórdão de 2 de agosto de 1993 no processo C-271/91, Marshall, ECLI:EU:C:1993:335, n.os 30-32.

88 Ver Acórdão Asociaţia Accept (nota de rodapé 83), n.º 64.

89 Ver Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015); https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/.

2.3. Informação, diálogo e integração da perspetiva de género

2.3.1. Informação

As diretivas exigem que os Estados-Membros *levem ao conhecimento dos interessados as disposições por eles adotadas*[90]. Muitos Estados-Membros, organismos para a igualdade de tratamento, organizações da sociedade civil e parceiros sociais reconhecem a importância da sensibilização e contribuem ativamente neste domínio, por exemplo elaborando brochuras, guias e estudos, realizando campanhas gerais e direcionadas e prestando formação.

Não obstante, o *baixo grau de conhecimento* da legislação antidiscriminação e da existência de organismos para a igualdade de tratamento que prestam assistência às vítimas continua a ser um desafio importante na luta contra a discriminação. Por exemplo, 71 % dos membros de grupos étnicos ou imigrantes minoritários afirmam não ter conhecimento de qualquer organização que preste apoio ou aconselhamento às vítimas de discriminação[91]. Em contrapartida, entre a população geral, o conhecimento da existência de uma instituição que preste apoio às vítimas de discriminação no trabalho é relativamente elevado (61 %)[92].

A fim de contribuir para a sensibilização, em 2019-2020, a Comissão realizou uma *campanha de informação* sobre o combate à discriminação no local de trabalho[93], constituída por:

- uma vertente geral de sensibilização para os direitos e obrigações das pessoas ao abrigo da legislação antidiscriminação da UE; e
- uma vertente específica dedicada aos empregadores e à deficiência, que envolveu:
    - a organização de seminários em oito Estados-Membros, e
    - a elaboração de um guia de boas práticas destinado às empresas da UE que pretendessem implementar adaptações para os trabalhadores com deficiência[94].

Também a título de exemplo, refira-se o apoio prestado pela Comissão a autoridades locais, entre 2015 e 2016, no âmbito de atividades de comunicação direcionadas para combater a discriminação contra os ciganos e os estereótipos associados a este grupo étnico[95].

A Comissão continuou igualmente a incentivar atividades de informação através do seu apoio à Equinet[96] e à Rede Europeia de peritos legais no domínio da igualdade de género e da não discriminação (*European Equality Law Network*)[97], que publica *flashes* informativos, brochuras, relatórios e estudos sobre questões fundamentais relacionadas com as diretivas.

---

90 Artigo 10.º da Diretiva Igualdade Racial; artigo 12.º da Diretiva Igualdade no Emprego.
91 Inquérito EU-MIDIS II da FRA.
92 Contributo da FRA.
93 https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination.
94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes.
95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_en.
96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/.
97 https://www.equalitylaw.eu/.

Além disso, a Comissão apoia *ações de formação* destinadas a juízes, advogados e outros profissionais sobre a interpretação e aplicação das diretivas, a fim de os familiarizar com os principais conceitos, questões probatórias e sanções por violações[98].

2.3.2. Diálogo

Em vários Estados-Membros, as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais são consultados ou participam ativamente na preparação ou aplicação de legislação, planos de ação e estratégias em matéria de igualdade. Alguns Estados-Membros preveem, na lei, o diálogo ou negociações regulares sobre igualdade com organizações da sociedade civil. Muitos deles criaram comités consultivos no seio dos respetivos organismos nacionais para a igualdade de tratamento, que reúnem organizações da sociedade civil e/ou parceiros sociais[99].

Simultaneamente, as organizações da sociedade civil de alguns Estados-Membros alegaram que o diálogo é normalmente limitado ou até mesmo inexistente. Outras referiram que enfrentavam dificuldades no seu trabalho num pequeno número de Estados-Membros devido a restrições na legislação[100] e a problemas no acesso a financiamento, mas também a assédio.

Os parceiros sociais desempenham um papel crucial no combate à discriminação e na promoção da igualdade e diversidade no local de trabalho[101]. A colaboração entre sindicatos e associações de empregadores traduz-se na celebração de acordos coletivos, na emissão de orientações e textos conjuntos e na execução de projetos[102].

2.3.3. Integração da perspetiva do género

Ambas as diretivas exigem que a Comissão apresente um relatório sobre o impacto das medidas tomadas sobre os homens e as mulheres[103], em conformidade com o princípio da integração da perspetiva de género[104].

---

98 Ver, por exemplo, Comunicação da Comissão intitulada *Garantir a justiça na UE — Estratégia de formação judiciária europeia para 2021-2024* [COM(2020) 713 final]. A Comissão apoia igualmente a Academia de Direito Europeu (ERA); ver: https://www.era.int.

99 Por exemplo, DE, IE, EL, ES, RO e FI.

100 Ver Acórdão de 18 de junho de 2020 no processo C- 78/18, Comissão/Hungria, ECLI:EU:C:2020:476, relativo a uma lei húngara que exigia que as organizações da sociedade civil que recebessem apoio proveniente do estrangeiro se registassem como «organizações beneficiárias de financiamento estrangeiro».

101 A Comissão apoia os esforços desenvolvidos pela Plataforma das Cartas da Diversidade da UE para facilitar o intercâmbio de experiências e boas práticas sobre cartas da diversidade nacionais entre organizações da sociedade civil, organismos públicos e empresas privadas; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_en.

102 Estudo intitulado *Role of social partners in tackling discrimination at work* (Papel dos parceiros sociais no combate à discriminação no trabalho), 2020, disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
estudo intitulado *Trade union practices on non-discrimination and diversity* (Práticas dos sindicatos sobre não discriminação e diversidade), 2019, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

103 Artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade no Emprego; artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial. No que respeita à discriminação múltipla e interseccional, ver secção 2.1.

Alguns Estados-Membros referem que a sua legislação prevê uma obrigação geral de integração da perspetiva do género. Outros explicam que o género é um dos fatores tidos em conta na sua abordagem global à interseccionalidade[105]. Consequentemente, dedicam especial atenção aos grupos numa situação mais vulnerável, por exemplo, as mulheres e raparigas ciganas, as mulheres migrantes e as mulheres com deficiência.

2.4. Organismos para a igualdade de tratamento

Em conformidade com a Diretiva Igualdade Racial, todos os Estados-Membros designaram um ou mais organismos especializados para assumirem a responsabilidade pela promoção da igualdade de tratamento independentemente da origem racial ou étnica. Algumas diretivas que fazem parte da legislação da UE sobre a igualdade de tratamento[106] desempenharam um papel muito importante neste aspeto, uma vez que apenas 11 (dos 27) Estados-Membros tinham estabelecido esses organismos antes da adoção das diretivas. Embora a Diretiva Igualdade no Emprego não preveja a criação de um organismo para a igualdade de tratamento, quase todos os organismos estabelecidos pelos Estados-Membros[107] têm igualmente competência no domínio abrangido por essa diretiva.

A Diretiva Igualdade Racial deixa aos Estados-Membros uma ampla margem de discricionariedade em relação ao funcionamento dos organismos para a igualdade de tratamento. O artigo 13.º exige apenas que desempenhem, no mínimo, certas funções:

- proporcionar *assistência independente* às vítimas de discriminação nas diligências que efetuarem contra essa discriminação;
- levar a cabo *inquéritos independentes* sobre discriminação racial; e
- publicar *relatórios independentes* e formular *recomendações* sobre qualquer questão relacionada com tal discriminação.

Uma vez que os Estados-Membros são responsáveis pela aplicação concreta das disposições, existem *divergências entre os organismos para a igualdade de tratamento* em termos do seu mandato[108], poderes, estrutura, direção, independência, recursos e eficácia. Por sua vez, estas divergências resultaram em *diferenças na execução da diretiva* entre os Estados-Membros relativamente ao nível e natureza da proteção e à promoção da igualdade e da sensibilização entre o público em geral e as instituições nacionais.

---

[104] A «integração da perspetiva do género» envolve a avaliação do impacto da ação da UE sobre as mulheres e os homens e a assunção da responsabilidade por eventuais reajustamentos que se revelem necessários para que mulheres e homens beneficiem em pé de igualdade e a desigualdade não seja perpetuada; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

[105] Por exemplo, DK, IE, IT, LT, HU, PT e SI.

[106] Ver o artigo 13.º da Diretiva Igualdade Racial, o artigo 12.º da Diretiva 2004/113/CE do Conselho que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, o artigo 20.º da Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação) e o artigo 11.º da Diretiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente e que revoga a Diretiva 86/613/CEE do Conselho.

[107] À exceção de ES, FI e PT.

[108] Por exemplo, em alguns países da UE, o organismo para a igualdade de tratamento poderá estar inserido numa instituição nacional para a defesa dos direitos humanos.

Não obstante, na maioria dos casos, os organismos para a igualdade de tratamento demonstraram ser fundamentais para a promoção e o cumprimento da legislação sobre a igualdade de tratamento. Revelaram-se como instituições necessárias e valiosas para operar uma mudança ao nível dos indivíduos, das instituições e da sociedade em geral.

Em 22 de junho de 2018, a Comissão adotou uma *recomendação relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento*[109], que visa ajudá-los a concretizar plenamente o seu potencial. Em julho de 2019, para complementar esta recomendação, a Comissão coorganizou um *seminário sobre boas práticas* com representantes governamentais[110].

Os organismos para a igualdade de tratamento são essenciais para garantir que as pessoas e os grupos vítimas de discriminação possam exercer plenamente o seu direito. Como tal, devem estar aptos a desempenhar eficazmente as tarefas que lhes são confiadas pelo direito da UE. A Comissão comprometeu-se[111] a examinar de forma mais aprofundada até que ponto os Estados-Membros seguiram a Recomendação de 2018, com especial incidência sobre o papel e a independência dos organismos para a igualdade de tratamento.

Decorridos mais de dois anos desde a adoção da recomendação, quatro Estados-Membros manifestaram a intenção de alterar as respetivas disposições nacionais sobre organismos para a igualdade de tratamento a fim de dar seguimento a algumas das recomendações e cerca de dez Estados-Membros já o fizeram, por exemplo através de um aumento das dotações orçamentais. Porém, a maioria indicou não existir qualquer alteração ou reforma profunda.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo ao presente relatório apresenta a referida análise aprofundada da *aplicação da recomendação*. Esta análise conclui que um nível limitado e desigual de aplicação da recomendação continua a impedir alguns organismos para a igualdade de tratamento de exercer eficazmente o seu papel, o que, na prática, conduz a diferentes níveis de proteção contra a discriminação em toda a UE. A continuação da partilha de boas práticas e/ou orientações a nível da UE, bem como uma maior sensibilização, serão muito úteis para reforçar o papel dos organismos para a igualdade de tratamento. No entanto, a experiência adquirida com a aplicação da recomendação revela que tal não é suficiente. Por conseguinte, a Comissão avaliará a oportunidade de, até 2022, propor legislação para reforçar o papel dos organismos nacionais para a igualdade de tratamento.

2.5. Recolha de dados

Os *dados sobre a igualdade de tratamento* são cruciais para sensibilizar e consciencializar as pessoas, quantificar a discriminação, revelar as tendências ao longo do tempo, provar a existência de discriminação, avaliar a aplicação da legislação sobre a

[109] COM(2018) 3850 final.

[110] O seminário foi organizado em cooperação com o Governo sueco e reuniu os membros do Grupo de Alto Nível da UE sobre Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, a FRA, a Equinet e alguns organismos nacionais para a igualdade de tratamento. Proporcionou apoio a um entendimento comum sobre a recomendação e estabeleceu boas práticas para a sua aplicação.

[111] No Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025, no novo Quadro Estratégico para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos e na Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025.

igualdade de tratamento e demonstrar a necessidade de uma ação positiva[112], contribuindo igualmente para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos[113].

As diretivas não impõem uma obrigação geral de recolher, analisar e utilizar dados sobre a igualdade de tratamento[114]. No entanto, a Diretiva Igualdade Racial exige que os organismos para a igualdade de tratamento realizem inquéritos independentes, publiquem relatórios independentes e formulem recomendações sobre questões relacionadas com discriminação racial (ver *supra*)[115].

Foram adotadas medidas importantes ao nível da UE para responder à falta de dados sobre a igualdade de tratamento e à necessidade de orientações práticas sobre a recolha deste tipo de dados[116], a saber:

- ✓ a Comissão apresentou *uma série de estudos relativos a dados sobre a igualdade de tratamento*[117]
- ✓ a Comissão apoiou o trabalho do Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento do Grupo de Alto Nível da UE sobre Não Discriminação, Igualdade e Diversidade[118], que emitiu:
  - *orientações destinadas a melhorar a recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento*[119] – estas orientações sublinham que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)[120] não proíbe a recolha destes dados, nomeadamente quando sejam desagregados por origem racial e étnica, se esta atividade for realizada corretamente[121];
  - um *compêndio de práticas promissoras*[122]; e
  - uma *ferramenta diagnóstica de levantamento*[123]
- ✓ o programa da Comissão «Direitos, Igualdade e Cidadania» incluía a melhoria da recolha de dados sobre a igualdade de tratamento na sua lista de prioridades[124].

---

[112] Artigo 5.º da Diretiva Igualdade Racial; artigo 7.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

[113] Conforme anunciado no Plano de Ação da UE contra o Racismo, a Comissão irá lançar ações destinadas a promover uma abordagem coerente em matéria de recolha de dados sobre a igualdade, nomeadamente no que diz respeito aos dados desagregados por origem racial ou étnica.

[114] Para uma definição completa do termo «dados sobre a igualdade de tratamento», ver *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (Orientações para melhorar a recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento) (Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento, julho de 2018), p. 4; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[115] Artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial.

[116] Esta necessidade foi identificada no relatório de 2014.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035.

[118] O subgrupo, que reúne representantes dos Estados-Membros e da Noruega, da Comissão, do Eurostat e da FRA, visa apoiar os países nos seus esforços para melhorar a recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento.

[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[120] Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

[121] Ver, em especial, artigo 9.º, n.º 2, alíneas a), g) e j), e considerando 26 do RGPD. Ver também pp. 7-8 das orientações do subgrupo (referidas anteriormente na nota de rodapé 114).

[122] https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3.

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool.

Muitos Estados-Membros forneceram informações sobre boas práticas no domínio da recolha de dados sobre a igualdade de tratamento[125], incluindo:

- *o envolvimento de (e a coordenação entre) vários intervenientes relevantes*, por exemplo, serviços de estatística, agências e departamentos públicos, inspeções, universidades, centros de investigação, organizações da sociedade civil, autoridades de proteção de dados e o setor privado[126];
- *a publicação de dados sobre queixas* recebidas por organismos para a igualdade de tratamento, pela polícia, por serviços públicos, por inspeções e pela magistratura, bem como sobre *decisões judiciais*[127];
- *a utilização dos conhecimentos especializados da FRA* sobre recolha de dados[128];
- a promoção da recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento através de *projetos temáticos*[129];
- a utilização de dados sobre a igualdade de tratamento para *examinar e avaliar o impacto e a eficácia* da legislação antidiscriminação[130];
- a utilização da metodologia do *cliente mistério* (*mystery shopping*) e *testes de situação* para examinar padrões de discriminação[131];

---

[124] Para os convites à apresentação de propostas mais recentes, ver os anexos da Decisão de Execução da Comissão relativa ao financiamento do Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» e à adoção do programa de trabalho para 2019 e 2020 (ver, respetivamente, [C(2018) 7916 final, 29.11.2018, p. 20 e C(2019) 7824 final, 5.11.2019, p. 33]. Em 2019 e 2020, cinco projetos assinaram convenções de subvenção ao abrigo da prioridade «recolha de dados», abrangendo contribuições máximas da UE entre 100 000 EUR e 200 000 EUR para cada projeto.

[125] Além disso, muitos Estados-Membros forneceram informações exaustivas sobre estudos qualitativos e quantitativos realizados a nível nacional sobre temas relacionados com não discriminação e igualdade.

[126] Cerca de metade das respostas recebidas dos Estados-Membros mencionavam boas práticas nesta matéria.

[127] Informações fornecidas, por exemplo, por:

- os Países Baixos (sobre queixas apresentadas a organismos para a igualdade de tratamento, à polícia e aos serviços de combate à discriminação);
- a Eslováquia (sobre as informações fornecidas pelos tribunais em relação a litígios relacionados com discriminação); e
- a Polónia (sobre a publicação do número de queixas de discriminação pelas autoridades de inspeção do trabalho).

De um modo geral, os Estados-Membros comunicaram frequentemente dados sobre queixas e/ou decisões em relação ao trabalho dos organismos para a igualdade de tratamento, mas com muito menos frequência sobre a publicação de dados relativos a queixas recebidas pela polícia ou queixas recebidas pelos tribunais e/ou decisões proferidas por estes. A Chéquia referiu um relatório especializado do seu organismo para a igualdade de tratamento sobre o acesso das vítimas de discriminação à justiça, que incluía números e dados sobre processos judiciais. O Luxemburgo comunicou dados anuais relativos às condenações em processos judiciais relacionados com discriminação racial, sem esclarecer se esses dados tinham sido publicados.

[128] A Eslováquia consultou a FRA acerca da elaboração de um questionário sobre discriminação. A Finlândia recorreu às atividades da FRA como orientação para harmonizar os questionários destinados à recolha de dados sobre a igualdade de tratamento. Portugal analisou os seus dados nacionais à luz das conclusões dos inquéritos da FRA.

[129] A Bélgica mencionou um projeto financiado pelo programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» que visava a utilização de novas ferramentas de recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento.

[130] Por exemplo, BE e FI.

[131] Referido pela Bélgica. O teste situacional é um método que permite evidenciar a existência de uma discriminação efetuando uma comparação por pares: por exemplo apresentando duas candidaturas

- o envolvimento de organizações de grupos minoritários na *recolha e disseminação* de dados sobre a igualdade de tratamento[132];
- a criação de dados estatísticos passíveis de serem utilizados como *prova de discriminação indireta*[133]; e
- a recolha de *dados desagregados sobre a igualdade de tratamento* em recenseamentos da população[134].

No entanto, muitos Estados-Membros ainda consideram que a falta de dados sobre a igualdade de tratamento é um problema a nível nacional. Em especial, existe *margem para melhorar* a regularidade e comparabilidade dos dados[135], a recolha de dados sobre queixas e sobre processos de discriminação (nomeadamente sobre as sanções aplicadas), a compilação de dados desagregados por origem racial ou étnica, a recolha de dados por entidades privadas (incluindo empregadores), bem como a cooperação entre todos os interessados.

3. QUESTÕES ESPECÍFICAS DA DIRETIVA IGUALDADE RACIAL

Um sistema abrangente de proteção jurídica contra a discriminação pressupõe a inexistência de lacunas nesta proteção. Vinte anos após a adoção da Diretiva Igualdade Racial, em conformidade com o Plano de Ação da UE contra o Racismo, são também apresentadas as potenciais lacunas na proteção conferida pela diretiva.

O número de casos de discriminação que não são denunciados continua a suscitar preocupações[136] e ainda é necessário melhorar a recolha de dados sobre queixas e sobre casos de discriminação[137]. Estes fatores dificultam a realização de uma avaliação minuciosa das áreas da vida em que as situações de discriminação se materializam na prática.

Os inquéritos da FRA revelam que, por toda a UE, as pessoas são regularmente vítimas de elevados níveis de discriminação devido à sua origem racial ou étnica. Entre os domínios abrangidos pela Diretiva Igualdade Racial, os dados da FRA deixam bem claro que o emprego é o domínio em que a discriminação baseada na origem étnica ou imigrante é mais frequente[138]. Incluem-se aqui as situações em que as pessoas estão «à procura de trabalho» ou «no local de trabalho».

---

idênticas a um mesmo emprego com uma única divergência quanto à característica concreta que se queira testar (por exemplo, a idade).

132 Por exemplo, FI e IT.

133 Por exemplo, LT.

134 O recenseamento nacional da população e da habitação de 2021 da Polónia abrangia características como a nacionalidade, a etnia e a deficiência. O recenseamento de 2021 da Irlanda incluía uma questão sobre a etnia.

135 Os algoritmos poderão ser úteis para detetar casos de discriminação, por exemplo, revelando padrões de tratamento desfavorável.

136 Ver, *supra*, no capítulo 2.2.1 (Defesa dos direitos).

137 Ver, *supra*, no capítulo 2.5 (Recolha de dados).

138 Para mais informações, ver inquérito EU-MIDIS II da FRA, p. 34.
No contexto do acesso ao mercado de trabalho, alguns Estados-Membros referiram preocupações específicas em relação às pessoas de descendência africana.

3.1. O conceito de «origem racial e étnica»

A Diretiva Igualdade Racial não define o conceito de «origem racial ou étnica»[139]. O TJUE forneceu orientações sobre a interpretação do conceito de «origem étnica»[140]; mais concretamente, no Acórdão CHEZ, reconheceu que «o conceito de origem étnica [...] procede da ideia de que os grupos sociais são marcados, nomeadamente, por uma comunidade de nacionalidade, de fé religiosa, de língua, de origem cultural e tradicional e de meio de vida»[141]. Assim, para determinar se a origem racial ou étnica é um fator relevante, é possível ter em conta várias características, incluindo a *língua*, *religião*, *origem*, *cor da pele e nacionalidade*. Uma vez que os dados da FRA indicam que a cor da pele e/ou religião de uma pessoa são características específicas que podem desencadear atos de discriminação étnica ou racial, esta questão tem uma relevância prática importante[142].

No Acórdão Jyske Finans, o TJUE salientou que o *país de nascimento* de uma pessoa também pode ser considerado um fator relevante[143]. Porém, clarificou que não pode ser aceite como critério *suficiente*. O país de nascimento é «apenas um dos fatores específicos que permitem concluir pela pertença de uma pessoa a um grupo étnico, sem ser de modo algum determinante a este respeito»[144]. Segundo o Tribunal, a diferença de tratamento por parte de uma instituição de crédito baseada unicamente no país de nascimento de uma pessoa (na ausência de qualquer outro fator) não é suficiente para fundamentar uma alegação de discriminação baseada na «origem étnica». Por conseguinte, para provar a existência de discriminação indireta, seria necessário identificar um *grupo étnico específico* que tivesse sido desfavorecido em comparação com outros grupos. No entender do Tribunal, não procede o argumento de que o critério do país de nascimento «afeta com maior probabilidade, de modo geral, as pessoas de "uma dada origem étnica" comparativamente com "outras pessoas"»[145].

O TJUE confirmou a sua abordagem no acórdão proferido no processo Maniero, que dizia respeito a uma bolsa de estudo que apenas era concedida a estudantes que tivessem obtido aprovação num exame de Estado em Direito na Alemanha e não àqueles que

---

[139] A diretiva confere proteção a todas as pessoas, incluindo nacionais de países terceiros. Por outro lado, estabelece que as diferenças de tratamento baseadas na *nacionalidade* e que decorram do *estatuto jurídico* de nacionais de países terceiros e de pessoas apátridas não estão abrangidas pelo seu âmbito de aplicação (ver artigo 3.º, n.º 2, e considerando 13).

[140] Não existem orientações semelhantes para a interpretação do conceito de «origem racial». Alguns Estados-Membros não fazem referência à «raça» ou à «origem racial» na legislação nacional, a fim de evitar generalizações coletivas perniciosas. É também esta a preocupação subjacente ao considerando 6 da diretiva, que dispõe que a UE «… rejeita as teorias que tentam provar a existência de raças humanas separadas».

[141] Acórdão CHEZ (nota de rodapé 33), n.º 46. Ver também Acórdão de 6 de abril de 2017 no processo C-668/15, Jyske Finans A/S, EU:C:2017:278, n.º 17. No desenvolvimento desta definição, o TJUE teve em conta as definições usadas na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, mais concretamente os acórdãos proferidos no processo Nachova e o. c. Bulgária [GS], n.os 43577/98 e 43579/98, Coletânea dos acórdãos e decisões 2005-VII, e no processo Sejdić e Finci c. Bósnia-Herzegovina [GS], n.os 27996/06 e 34836/06, §§ 43 a 45 e 50, Coletânea dos acórdãos e decisões 2009 (ver Acórdão CHEZ, n.º 46).

[142] Contributo da FRA.

[143] Acórdão Jyske Finans (nota de rodapé 141), n.º 18. Este processo dizia respeito ao facto de uma instituição de crédito ter pedido a um cidadão dinamarquês nascido na Bósnia-Herzegovina um comprovativo de identificação adicional, apesar de não exigir tal documento aos cidadãos dinamarqueses nascidos na Dinamarca.

[144] Acórdão Jyske Finans (nota de rodapé 141), n.os 18 e 20.

[145] Acórdão Jyske Finans (nota de rodapé 141), n.os 34 a 35.

tivessem obtido aprovação num exame equivalente realizado noutros países. Seguindo a argumentação desenvolvida no Acórdão Jyske Finans, o Tribunal entendeu que não era possível considerar que um *grupo étnico específico* tivesse sido desfavorecido, em comparação com outros[146].

No âmbito da prestação de informações sobre a aplicação da Diretiva Igualdade Racial, vários Estados-Membros chamaram a atenção para a proteção conferida a nível nacional contra a discriminação baseada em características como a cor da pele, o local de nascimento, a língua, a ascendência ou a nacionalidade. O artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[147] menciona expressamente características como a cor, a língua e o nascimento, entre outras. A Carta aplica-se no âmbito do direito da União e foi já reconhecido que o seu artigo 21.º tem efeito horizontal direto[148]. Ao interpretar o conceito de origem étnica, o TJUE invocou a importância de garantir a tutela efetiva do direito à igualdade e à não discriminação, tal como consagrado no artigo 21.º da Carta[149]. Embora tenha decidido que o âmbito de aplicação da diretiva não pode ser definido restritivamente, deixou bem claro que não pode ser alargado à discriminação baseada em motivos diferentes daqueles que são enumerados exaustivamente na mesma[150].

3.2. Âmbito de aplicação

Neste contexto, é pertinente recordar que o artigo 19.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que constitui a base jurídica da diretiva, habilita o legislador da União a combater a discriminação apenas dentro dos limites das competências que os Tratados conferem à União.

O artigo 3.º da Diretiva Igualdade Racial menciona o emprego e a atividade profissional, a proteção social e os benefícios sociais, a educação e o acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação.

Nesse âmbito, a diretiva também se aplica à discriminação resultante da utilização de *inteligência artificial*[151].

No que diz respeito ao emprego, a diretiva aplica-se às condições de acesso ao emprego, ao trabalho independente e à atividade profissional, ao acesso a todos os tipos e a todos os níveis de orientação e formação profissional e às condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração. No entanto, é prevista uma exceção, nos

---

146 Acórdão de 15 de novembro de 2018 no processo C-457/17, Heiko Jonny Maniero, ECLI:EU:C:2018:912, n.os 47 e 48.

147 Além disso, esta disposição contém uma lista *não exaustiva* de motivos de discriminação.

148 Ver Acórdão de 25 de maio de 2018 no processo C-414/16, Vera Egenberger, ECLI: EU:C:2018:257.

149 Ver Acórdão CHEZ (nota de rodapé 33), n.os 42, 55 e 56.

150 Ver, por exemplo, Acórdão de 11 de julho de 2006 no processo C-13/05, Sonia Chacón Navas, ECLI:EU:C:2006:456.

151 Em 19 de fevereiro de 2020, a Comissão publicou o Livro Branco sobre a inteligência artificial, no qual é definido o caminho para uma proposta legislativa que segue uma abordagem baseada no ser humano, que a Comissão apresentará em 2021. Para mais informações sobre a discriminação algorítmica, ver, entre outras publicações relevantes: FRA (2020), «Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights» (Construir o futuro certo – Inteligência artificial e direitos fundamentais) (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), «#BigData: Discrimination in data-supported decision making» (#BigData: Discriminação na tomada de decisões suportadas por dados) (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

termos da qual uma diferença de tratamento baseada numa característica relacionada com a origem étnica ou racial não constituirá discriminação sempre que corresponder a um requisito específico que seja indispensável para o exercício de uma certa atividade profissional[152]. Isto significa, por exemplo, que um diretor de *casting* poderá procurar um ator de uma determinada origem racial para desempenhar um certo papel num filme.

A diretiva abrange todos os tipos de *ensino*, geral e profissional, público e privado, religioso e secular, da pré-escola ao ensino superior. No acórdão Maniero, o TJUE clarificou o alcance do conceito de «educação». Lendo a diretiva à luz do seu objetivo de promover a igualdade, interpretou esse conceito de forma ampla, tendo considerado que abrange o *acesso à educação* e a *eliminação dos obstáculos financeiros a esse acesso*. Por conseguinte, a concessão de prestações pecuniárias estreitamente associadas à participação de uma pessoa em programas educativos está abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva[153].

A Diretiva Igualdade Racial abrange o acesso e *fornecimento de bens e serviços* postos à disposição do público. O significado do *conceito de serviços* é retirado do artigo 57.º TFUE – devem constituir uma atividade económica, ou seja, devem ser normalmente prestados mediante remuneração e abrangem, em especial, atividades de natureza industrial ou comercial.

A diretiva é aplicável independentemente de os bens e serviços postos à disposição do público serem fornecidos no setor público ou privado. Assim, os serviços *públicos* também estão abrangidos, mas apenas na medida em que correspondam ao conceito de «serviço» na aceção do artigo 57.º TFUE, tal como descrito *supra*.

Os *serviços* na aceção da diretiva incluem, por exemplo, a habitação[154] e o fornecimento de eletricidade[155]. Os cuidados de saúde estão contemplados como um aspeto da segurança social, mas também estão abrangidos pelo âmbito dos serviços, desde que sejam prestados mediante remuneração por uma entidade com fins lucrativos[156].

O legislador não incluiu no âmbito de aplicação material da diretiva ações do setor público que impliquem o «exercício de autoridade pública» (por exemplo, pela polícia, pelas autoridades competentes pela deteção de fraudes, pelas autoridades de justiça criminal e civil) sem qualquer elemento de «prestação de serviços»[157]. Por exemplo, a diretiva não é aplicável quando uma pessoa é interpelada ou assediada pela polícia devido à sua origem racial ou étnica[158].

---

[152] Ver artigo 4.º da diretiva.

[153] Acórdão Heiko Jonny Maniero (nota de rodapé 146).

[154] O termo «habitação» não se encontra definido na diretiva; os limites deste termo praticamente ainda não foram testados.

[155] Acórdão CHEZ (nota de rodapé 33), n.º 43.

[156] Ver FRA, Handbook on European non-discrimination law (Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação), 2018, p. 134, incluindo as referências à jurisprudência do TJUE.

[157] Acórdão de 12 de maio de 2011 no processo C-391/09, Runevič-Vardyn, ECLI:EU:C:2011:291, n.os 45, 47 e 48. O Tribunal observou que, nos trabalhos preparatórios da diretiva, o Conselho não aceitou uma alteração proposta pelo Parlamento Europeu no sentido de alargar o seu âmbito de aplicação ao «exercício, por qualquer organismo ou autoridade pública, das suas funções, incluindo a manutenção da ordem, o controlo da imigração e o sistema jurídico e penal».

[158] Quando pessoas de grupos étnicos ou imigrantes minoritários foram inquiridas, 14 % afirmaram que tinham sido interpeladas pela polícia nos 12 meses anteriores ao inquérito. Daquelas que foram interpeladas durante este período, 40 % consideravam que o controlo policial mais recente a que tinham

A referência a bens e serviços «postos à disposição do público» é um conceito que, por vezes, suscita algumas questões. A exigência de tais bens e serviços estarem «à disposição do público» inclui as situações em que a proposta de fornecimento de um determinado bem ou serviço é formulada no domínio público (por exemplo, através de um anúncio de jornal, num sítio Web aberto ao público ou num folheto colocado numa janela), mas não aquelas em que a proposta é dirigida unicamente a um grupo de familiares.

3.3. Os ciganos estão entre os grupos mais afetados pela discriminação

Vários Estados-Membros e partes interessadas indicaram que os ciganos[159] são particularmente afetados pela discriminação, principalmente no domínio da educação, do acesso ao emprego e da habitação (de acordo com os inquéritos da FRA[160]). As comunidades ciganas enfrentam igualmente sérios problemas no que respeita ao conhecimento dos seus direitos e ao acesso à justiça[161]. A pandemia da COVID-19 afetou desproporcionadamente os ciganos, agravando ainda mais as desigualdades, sobretudo na educação, nos cuidados de saúde e no emprego[162].

Os Estados-Membros informaram ter lançado ações estratégicas, estudos e campanhas específicas para responder a estes desafios. No seguimento da sua avaliação do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020[163], a Comissão estabeleceu um *quadro estratégico para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos* para 2020-2030, reforçado e reformado[164]. Numa estrutura com três pilares, complementa a inclusão socioeconómica dos ciganos com a promoção da igualdade e da participação. A melhoria da recolha de dados é um aspeto importante desta iniciativa[165].

O novo quadro é acompanhado por uma proposta de Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos. Um dos principais objetivos é a

---

sido sujeitas se devia à sua origem étnica ou imigrante (inquérito EU-MIDIS II da FRA, p. 69). Entre os inquiridos que tinham sido vítimas de assédio motivado pelo ódio, 3 % referiram que o autor tinha sido um agente da polícia ou um guarda de fronteira (inquérito EU-MIDIS II da FRA, p. 17).

159 A Irlanda refere também os «travellers» (um grupo étnico autóctone itinerante cujos membros mantêm um conjunto de tradições. Embora sejam por vezes equiparados aos ciganos devido às suas tradições itinerantes (no passado) e aos níveis semelhantes de discriminação e exclusão social, não têm com eles qualquer relação linguística.

160 Um inquérito realizado pela FRA em 2020 em seis países revela que, nos cinco anos anteriores, 60 % dos ciganos e *travellers* se tinham sentido discriminados por pertencerem a estes grupos, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

161 Algumas partes interessadas indicaram níveis particularmente baixos de conhecimento dos direitos na comunidade cigana.

162 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf.

163 *Relatório sobre a avaliação do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020* [COM(2018) 785 final].

164 https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

165 É proposto o acompanhamento dos progressos alcançados na concretização dos objetivos do Quadro Estratégico para os Ciganos através de um quadro de indicadores comuns da UE que terá em conta as circunstâncias específicas de cada país. Para uma descrição desse conjunto de indicadores, ver FRA, «Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators» (Quadro de acompanhamento do Quadro Estratégico da UE para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos: Objetivos e indicadores), https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf.

aplicação efetiva da Diretiva Igualdade Racial, através da prevenção e do combate à discriminação contra os ciganos. Inclui recomendações para combater o anticiganismo e incentiva os Estados-Membros a reforçarem a participação dos organismos nacionais para a igualdade de tratamento e das organizações da sociedade civil na prossecução destes objetivos, bem como a cooperação com estas entidades.

Desde 2014, a Comissão iniciou processos por infração contra três Estados-Membros por segregação de crianças ciganas nas escolas[166]. Estes procedimentos estão ainda em curso.

4. QUESTÕES ESPECÍFICAS DA DIRETIVA IGUALDADE NO EMPREGO

Os Estados-Membros não assinalaram dificuldades significativas em relação à interpretação e aplicação das disposições da Diretiva Igualdade no Emprego no período de 2014-2020, mas referiram algumas dificuldades relacionadas com conceitos comuns a ambas as diretivas[167]. Algumas partes interessadas destacaram, em especial, a questão das adaptações razoáveis para pessoas com deficiência, nomeadamente os desafios associados à compreensão deste conceito, à sua aplicação na prática e à necessidade de orientações adequadas sobre esta matéria. Algumas partes interessadas propuseram o alargamento do âmbito da obrigação de prever adaptações razoáveis no sentido de abranger outros motivos de discriminação diferentes da deficiência.

Não existem atualmente processos por infração às disposições da diretiva. No entanto, o TJUE proferiu um importante número de acórdãos na sequência de pedidos de decisão prejudicial apresentados por órgãos jurisdicionais nacionais de vários Estados-Membros respeitantes a discriminação baseada em todos os motivos[168].

4.1. Âmbito de aplicação

O TJUE proferiu vários acórdãos importantes sobre o *âmbito de aplicação* da Diretiva Igualdade no Emprego.

Esclareceu[169] que o conceito de «condições de acesso ao emprego» no artigo 3.º, n.º 1, alínea a) pode abranger *declarações públicas de um empregador*, mesmo na ausência de um procedimento de contratação, desde que estejam, na realidade, relacionadas com a política de contratação de uma empresa. O processo dizia respeito à declaração pública de um advogado de que nunca contrataria candidatos homossexuais[170]. A interpretação não é afetada pela possível restrição do exercício da liberdade de expressão.

Num outro acórdão[171], o Tribunal entendeu que a diretiva é aplicável a um regime *fiscal* destinado a melhorar o acesso dos jovens à formação profissional, nos termos do qual o tratamento fiscal das despesas de formação varia em função da idade do formando.

---

166 CZ, HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_16_1823, ponto 5); SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/INF_19_5950, ponto 4).

167 Ver capítulo 2 *supra*.

168 Cerca de 50 acórdãos desde 2014; 10 processos de reenvio prejudicial ainda estão pendentes.

169 Acórdão de 23 de abril de 2020 no processo C-507/18, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, ECLI:EU:C:2020:289.

170 A interpretação deste conceito, tal como clarificado pelo TJUE em relação à Diretiva Igualdade no Emprego, também pode ser relevante, por analogia, para a interpretação da Diretiva Igualdade Racial, cujo âmbito de aplicação abrange igualmente as «condições de acesso ao emprego».

171 Acórdão de 10 de novembro de 2016 no processo C-548/15, de Lange, ECLI:EU:C:2016:850.

Porém, noutro contexto, no processo C[172], decidiu que a regulamentação nacional relativa a um imposto adicional sobre os rendimentos de pensões de reforma não está abrangida pelo âmbito de aplicação material da diretiva. Tal regulamentação não diz respeito à «remuneração», mas sim à taxa do imposto, que é externo à relação de trabalho[173].

O Tribunal confirmou a sua jurisprudência no sentido de que a lista de *motivos de discriminação* constante do artigo 1.º da diretiva não é exaustiva e não inclui a categoria profissional[174] nem a natureza da relação laboral[175] dos indivíduos em causa.

4.2. Religião

Pela primeira vez desde a adoção da diretiva, o TJUE teve a oportunidade de proferir acórdãos importantes sobre as disposições relacionadas com discriminação em razão da religião.

No processo Achbita[176], o Tribunal interpretou o conceito de «religião» em sentido amplo, considerando que abrangia a liberdade de uma pessoa de manifestar as suas convicções religiosas em público. Sustentou que uma regra interna de uma empresa privada que proíbe o uso visível de quaisquer sinais políticos, filosóficos ou religiosos não constitui discriminação direta, desde que se aplique de forma idêntica a todos os trabalhadores. No entanto, tal regra aparentemente neutra poderá constituir discriminação indireta, a menos que seja objetivamente justificada com base em critérios de adequação e necessidade. Uma política de neutralidade política, filosófica e religiosa poderá constituir um objetivo legítimo.

No Acórdão Bougnaoui[177], o Tribunal considerou que, não existindo uma política de neutralidade, um empregador não podia proibir uma trabalhadora de usar o lenço islâmico para atender aos desejos de um cliente. Tal tratamento não constitui um «requisito essencial e determinante para o exercício [da] atividade [profissional]», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da diretiva, justificado pela natureza/contexto da atividade profissional da trabalhadora.

O TJUE proferiu dois outros acórdãos[178] sobre a interpretação do artigo 4.º, n.º 2, da diretiva, que prevê uma exceção ao princípio da não discriminação relativamente às igrejas e a outras organizações cuja ética se baseia na religião ou em convicções. O Tribunal entendeu que os órgãos jurisdicionais nacionais devem submeter os requisitos profissionais impostos pelas referidas organizações a uma *fiscalização jurisdicional efetiva*. Esses requisitos têm de ser necessários e apresentar um nexo objetivo com a natureza/contexto da atividade profissional, tendo em conta a ética da organização. Não podem abranger considerações alheias a essa ética ou ao direito da organização à autonomia, devendo respeitar ainda o princípio da proporcionalidade.

---

172 Acórdão de 2 de junho de 2016 no processo C-122/15, C, ECLI:EU:C:2016:391.
173 Acórdão de 24 de setembro de 2020 no processo C-223/19, YS/NK AG, ECLI:EU:C:2020:753.
174 Acórdão de 8 de outubro de 2020 no processo C-644/19, FT, ECLI:EU:C:2020:810.
175 Acórdão de 17 de março de 2017 no processo C-406/15, Milkova, ECLI:EU:C:2017:198.
176 Ver Acórdão Achbita (nota de rodapé 33).
177 Acórdão de 14 de março de 2017 no processo C-188/15, Bougnaoui, ECLI:EU:C:2017:204.
178 Ver Acórdão Vera Egenberger (nota de rodapé 148); Acórdão de 11 de setembro de 2018 no processo C-68/17, IR, ECLI:EU:C:2018:696.

Espera-se que o Tribunal clarifique ainda mais a sua jurisprudência em dois processos pendentes, a saber, C-804/18 e C-344/20[179]. Este último processo também suscita uma questão sobre o conceito de «convicção». Alguns Estados-Membros já afirmaram que se congratulariam com uma maior clarificação desse conceito através da jurisprudência da UE.

4.3. Orientação sexual

À luz dos objetivos e dos valores fundamentais subjacentes à diretiva, o Tribunal clarificou as condições em que *declarações públicas homofóbicas* constituem discriminação[180]. A manifestação de opiniões discriminatórias em matéria de contratação por parte de um empregador é suscetível de dissuadir as pessoas de se candidatarem a um emprego.

Noutro acórdão[181], o Tribunal de salientou que os Estados-Membros são livres de regular o *casamento entre pessoas do mesmo sexo* ou uma forma alternativa de reconhecimento legal da respetiva relação e de prever a data a partir da qual esse casamento produzirá efeitos. Concluiu que a regulamentação da Irlanda que, no âmbito de um regime profissional de pensões, sujeita o direito a uma prestação de sobrevivência à condição de constituição de uma união de facto registada antes do sexagésimo aniversário do beneficiário não constituía discriminação em razão da orientação sexual, embora o direito nacional não permitisse a constituição de uniões de facto registadas antes de os parceiros atingirem essa idade.

4.4. Deficiência

Algumas partes interessadas mencionaram certas dificuldades na interpretação do conceito de «deficiência». Relativamente a esta questão, o TJUE forneceu esclarecimentos úteis ao remeter para a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), que foi aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2010/48/CE do Conselho e que, a partir da data da sua entrada em vigor, ou seja, 3 de maio de 2008, passou a fazer parte da ordem jurídica da UE. O Tribunal considerou que os conceitos de «deficiência» e de limitação «duradoura» da capacidade de uma pessoa no trabalho devem ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme em toda a UE[182].

O conceito de «deficiência» visa uma limitação resultante, designadamente, de incapacidades físicas, mentais ou psíquicas duradouras, cuja interação com diferentes barreiras seja suscetível de impedir a participação plena e efetiva da pessoa em questão na vida profissional em condições de igualdade com os outros trabalhadores. No seu Acórdão Z[183], o Tribunal precisou que a incapacidade de ter filhos por meios convencionais[184] não constitui, em si mesma, uma limitação ao exercício de uma

[179] Processo Wabe, C-804/18 (pendente); processo S.C.R.L, C-344/20 (pendente).
[180] Ver Acórdão Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (nota de rodapé 169).
[181] Ver Acórdão David L. Parris (nota de rodapé 36).
[182] Acórdão de 1 de dezembro de 2016 no processo C-395/15, Daouidi, ECLI:EU:C:2016:917.
[183] Acórdão de 18 de março de 2014 no processo C-363/12, Pérez, ECLI:EU:C:2014:159.
[184] O processo dizia respeito a uma mulher que não tinha capacidade para levar uma gravidez a termo por sofrer de uma doença rara. O seu empregador recusou-se a conceder-lhe uma licença remunerada equiparada a uma licença de maternidade ou a uma licença por adoção após o nascimento da criança através de um contrato de maternidade de substituição.

atividade profissional. No Acórdão FOA[185], sustentou que, embora a obesidade não constitua, enquanto tal, uma «deficiência», poderá, em certas circunstâncias, preencher as condições impostas pela diretiva e, consequentemente, estar abrangida pelo seu âmbito de aplicação.

Para determinar se os trabalhadores com deficiência são colocados numa situação de desvantagem em comparação com outros trabalhadores ou se as medidas nacionais satisfazem o critério da proporcionalidade, importa ter em conta a sua situação e necessidades concretas. Assim, no Acórdão Ruiz Conejero[186], o Tribunal entendeu que as pessoas com deficiência estão expostas a um risco adicional de estarem ausentes por doença ligada à sua deficiência e correm um risco acrescido de acumular dias de falta por doença, e, por conseguinte, de atingir os limites previstos na lei. O Tribunal concluiu que esta situação é suscetível de desfavorecer os trabalhadores deficientes e, desta forma, originar uma diferença de tratamento indiretamente baseada na deficiência. Além disso, ao avaliar a proporcionalidade da regulamentação nacional em causa, o Tribunal sustentou que importava não ignorar que as pessoas que sofrem de deficiência geralmente têm mais dificuldades em reintegrar o mercado de trabalho do que os trabalhadores sem deficiência[187].

Noutro processo, o Tribunal entendeu que, se um empregador não tiver previsto adaptações razoáveis (artigo 5.º da diretiva), o despedimento de um trabalhador com deficiência com base em critérios determinados pelo empregador (baixa produtividade, baixo grau de polivalência e elevada taxa de absentismo) constitui discriminação indireta em razão de deficiência. Neste contexto, o Tribunal citou o artigo 2.º da CNUDPD, nos termos do qual a negação de adaptações razoáveis constitui uma forma de discriminação[188].

Num acórdão recente, o Tribunal interpretou o conceito de «discriminação» (artigo 2.º da diretiva) e decidiu que o princípio da igualdade de tratamento destina- se a proteger um trabalhador com uma deficiência de qualquer discriminação baseada na mesma, não só em relação aos trabalhadores não portadores de deficiência, mas também em relação a outros trabalhadores com deficiência[189].

4.5. Idade

A maioria dos acórdãos do TJUE relativos à Diretiva Igualdade no Emprego diz respeito a diferenças de tratamento relacionadas com a idade[190]. Embora os Estados-Membros tenham transposto corretamente a diretiva, surgiram várias questões de compatibilidade em relação a leis nacionais específicas. Na sua apreciação, o Tribunal examinou, em especial:

---

[185] Acórdão de 18 de dezembro de 2014 no processo C-354/13, FT, ECLI:EU:C:2014:2463.

[186] Acórdão de 18 de janeiro de 2018 no processo C-270/16, Ruiz Conejero, ECLI:EU:C:2018:17. Este processo dizia respeito a uma lei nacional (espanhola), que permitia, em certas condições, o despedimento de um trabalhador por faltas intermitentes ao trabalho, se tais faltas, mesmo que justificadas, ultrapassassem certos limites estabelecidos na lei.

[187] Acórdão Ruiz Conejero (nota de rodapé 186).

[188] Acórdão de 11 de setembro de 2019 no processo C-397/18, DW/Nobel, ECLI:EU:C:2019:703.

[189] Acórdão de 26 de janeiro de 2021 no processo C-16/19, Szpital Kliniczny, ECLI:EU:C:2021:64.

[190] Ver, sobre esta questão, Liu, K., e O'Cinneide, C., «The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC» (Evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre as Diretivas 2000/43/CE e 2000/78/CE) (Comissão Europeia 2019), páginas 60 e segs.

- a *comparabilidade das situações*[191];
- a possível existência de um *fator objetivo, neutro* que não esteja relacionado com a idade[192];
- a *legitimidade do(s) objetivo(s)* prosseguido(s)[193]; e
- a *adequação/proporcionalidade* dos meios utilizados[194].

Citando o *direito de trabalhar* consagrado no artigo 15.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, o Tribunal dedicou especial atenção à participação dos trabalhadores mais velhos na população ativa e, desse modo, na vida económica, cultural e social, tendo ainda salientado que a sua manutenção no mercado de trabalho promove a diversidade[195]. Porém, reconheceu também que os Estados-Membros podem prosseguir uma política social ou de emprego que vise a promoção do acesso dos jovens ao mercado de trabalho. Incumbe às autoridades competentes dos Estados- Membros achar o justo equilíbrio entre os diferentes interesses em presença[196]. Ao avaliar a proporcionalidade da regulamentação nacional em questão, o Tribunal admitiu que é possível ter em conta o facto de que a exclusão do trabalho afetava as pessoas reformadas, que concluíram a sua vida profissional e que recebem uma pensão de reforma. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se essa exclusão é adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e se responde verdadeiramente à preocupação de o alcançar de uma forma coerente e sistemática.

Muitos processos diziam respeito a discriminação baseada na idade no contexto da *remuneração*. Algumas legislações nacionais sobre os salários no setor público utilizavam a idade como indicador dos anos de serviço[197]. Outras não tinham em conta os períodos de serviço cumpridos antes dos 18 anos de idade no cálculo dos salários[198]. Em alguns casos, as alterações legislativas destinadas a corrigir a situação acabaram por perpetuar a discriminação[199].

O Tribunal clarificou igualmente o significado da expressão «requisitos essenciais e determinantes para o exercício de uma atividade profissional» em dois processos relacionados com a idade máxima de recrutamento para as forças policiais, tendo em conta a natureza específica das funções em questão[200].

---

[191] Por exemplo, Acórdão de 1 de outubro de 2015 no processo C-432/14, O, ECLI:EU:C:2015:643; acórdão de 7 de fevereiro de 2019 no processo C-49/18, Vindel, ECLI:EU:C:2019:106.

[192] Por exemplo, a data da contratação; ver Acórdão de 14 de fevereiro de 2019 no processo C-154/18, Horgan e Keegan, ECLI:EU:C:2019:113.

[193] Por exemplo, Acórdão de 19 de julho de 2017 no processo C-143/16, Abercrombie, ECLI:EU:C:2017:566.

[194] Por exemplo, Acórdão de 2 de abril de 2020 no processo C-670/18, CO, ECLI:EU:C:2020:272.

[195] Acórdão CO (nota de rodapé 194).

[196] Ibid. O processo dizia respeito a uma regulamentação nacional que proibia, como regra geral, as autoridades administrativas públicas de atribuírem determinados cargos a pessoas reformadas.

[197] Por exemplo, Acórdão de 19 de junho de 2014 nos processos apensos C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, Specht, ECLI:EU:C:2014:2005.

[198] Por exemplo, Acórdão de 11 de novembro de 2014 no processo C-530/13, Schmitzer, ECLI:EU:C:2014:2359.

[199] Por exemplo, Acórdão de 8 de maio de 2019 no processo C-396/17, Leitner, ECLI:EU:C:2019:375.

[200] Acórdão de 13 de novembro de 2014 no processo C-416/13, Pérez, ECLI:EU:C:2014:2371; acórdão de 15 de novembro de 2016 no processo C-258/15, Sorondo, ECLI:EU:C:2016:873.

5. CONCLUSÕES E CAMINHO A SEGUIR

O TJUE desenvolveu orientações úteis sobre várias disposições, clarificando assim algumas questões de interpretação. Tanto ao nível da UE como ao nível nacional, foram lançadas iniciativas importantes para melhorar a aplicação das disposições antidiscriminação na prática.

Destas iniciativas resultaram alguns desenvolvimentos positivos, nomeadamente em matéria de recolha de dados. No entanto, subsistem algumas preocupações importantes, tais como o receio de retaliação das vítimas, níveis de compensação reduzidos e divergentes, a escassez de dados e o baixo grau de conhecimento dos direitos e da existência de mecanismos de apoio (por exemplo, organismos para a igualdade de tratamento). *Todos estes desafios contribuem para que muitos casos de discriminação não sejam denunciados.*

As ações de seguimento destinadas a responder aos desafios identificados no presente relatório poderiam incluir o seguinte:

- *reforçar o acompanhamento* da aplicação das diretivas pelos Estados-Membros, especialmente no que diz respeito à proteção contra a vitimização e a imposição de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas. A Comissão prestará apoio nesta matéria, por exemplo encomendando um *estudo sobre sanções*;
- continuar os esforços a nível nacional e da UE para:
    - *promover a sensibilização* do público em geral e daqueles que estão expostos a um risco acrescido de discriminação, especialmente no que respeita aos seus direitos e aos mecanismos de apoio existentes;
    - apoiar *projetos*; a Comissão continuará a promover a igualdade e a apoiar as vítimas através de mecanismos de financiamento da UE, nomeadamente através do programa «Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores» e do programa «Justiça»; e
    - prestar *informações e formação* a decisores políticos, juízes e advogados sobre a legislação antidiscriminação, nomeadamente sobre questões fundamentais como a discriminação indireta, assédio, ónus da prova, sanções e discriminação algorítmica; e
- incentivar a *recolha de dados* a nível nacional, privilegiando as estatísticas, as queixas, as decisões judiciais, as sanções e a repartição por fatores de igualdade (incluindo aqueles considerados potencialmente sensíveis, como a origem racial ou étnica). A fim de garantir a comparabilidade ao longo do tempo e entre regiões/países, continua a ser essencial adotar uma abordagem coordenada ao nível da UE[201].

Os *organismos para a igualdade de tratamento* são parceiros fundamentais em todos estes esforços. É crucial reforçar ainda mais a sua visibilidade, o seu papel, bem como a sua eficácia e independência, tal como analisado no documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo ao presente relatório. A partilha de boas práticas ao nível da UE e as ações de sensibilização numa base regular serão igualmente muito benéficas,

[201] Conforme anunciado no Plano de Ação da UE contra o Racismo, a Comissão organizará uma mesa-redonda sobre os dados em matéria de igualdade de tratamento, congregando as principais partes interessadas.

nomeadamente no domínio da prevenção. Além disso, e tal como já anunciado[202], a Comissão avaliará a oportunidade de, até 2022, propor nova legislação para reforçar o papel dos organismos nacionais para a igualdade de tratamento.

Todas as partes interessadas, incluindo os sindicatos, os empregadores e as suas associações, bem como as organizações da sociedade civil, têm um papel a desempenhar nas respetivas esferas de competência. A fim de concretizar todo o potencial das diretivas, a Comissão continuará a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros, os organismos para a igualdade de tratamento, a FRA, as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais para garantir a proteção sistemática das vítimas de discriminação.

As circunstâncias mudaram desde a adoção da Diretiva Igualdade Racial em 29 de junho de 2000, nomeadamente devido aos avanços tecnológicos. Apesar dos desafios colocados pela baixa taxa de denúncias, as experiências de discriminação baseada na origem racial ou étnica continuam a ser um fenómeno generalizado na UE em razão de um vasto leque de causas, incluindo estereótipos e preconceitos. Seria necessária uma nova avaliação para determinar a relação entre a persistência da discriminação racial na UE e eventuais deficiências na aplicação das regras da UE. Tal permitiria igualmente considerar eventuais lacunas no âmbito de aplicação da legislação e na cobertura da legislação. Deve também ser analisada a coerência entre a Diretiva relativa à igualdade racial e outros instrumentos pertinentes da UE. Devem ser recolhidos dados sobre os domínios em que ocorrem situações de discriminação, incluindo os casos em que a discriminação possa estar ligada às autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Essa avaliação, que deveria incluir uma consulta de todas as partes interessadas pertinentes, serviria para obter dados sólidos e de boa qualidade capazes de fornecer provas de discriminação racial sentida no terreno.

[202] No Plano de Ação da UE contra o Racismo, no novo Quadro Estratégico para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos e na Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025.