

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

RELATÓRIO ANUAL

Síntese



2008

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

RELATÓRIO ANUAL

Síntese

2008

*Europe Direct é um serviço que o/a ajuda a encontrar
respostas às suas perguntas sobre a União Europeia*

**Número verde único (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão sujeitar estas chamadas telefónicas a pagamento

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009

ISBN 978-92-9192-258-1

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2009

Reprodução autorizada, excepto para fins comerciais, mediante indicação da fonte

Printed in Belgium

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO

Preâmbulo

O Relatório Anual 2008 é o primeiro relatório anual a ser elaborado em conformidade com a base jurídica e o mandato da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e o primeiro a ser publicado sob a direcção de Morten Kjørum, que assumiu funções como director da FRA em 1 de Junho de 2008.

A Agência dos Direitos Fundamentais da UE foi criada a partir do antigo Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC). A Agência dá seguimento ao trabalho do EUMC no domínio do racismo, da xenofobia e da intolerância a eles associada, mas no contexto do mandato muito mais amplo da FRA. Os novos domínios temáticos de intervenção da FRA foram definidos no quadro plurianual (MAF) da Agência, adoptado pelo Conselho «Justiça e Assuntos Internos» da União Europeia, em 28 de Fevereiro de 2008. A decisão do Conselho significa que a Agência trabalhará agora nos seguintes domínios:

- a) racismo, xenofobia e intolerância a eles associada;
- b) discriminação com base no sexo, na origem racial ou étnica, na religião ou crença, na deficiência, na idade ou na orientação sexual e de pessoas pertencentes a minorias, e qualquer combinação destes motivos (discriminação múltipla);
- c) compensação das vítimas;
- d) direitos da criança, incluindo a protecção das crianças;
- e) asilo, imigração e integração de migrantes;
- f) vistos e controlo de fronteiras;
- g) participação dos cidadãos no funcionamento democrático da União;
- h) sociedade da informação e, em particular, o respeito pela vida privada e a protecção dos dados pessoais; e
- i) acesso a uma justiça eficiente e independente.

Consequentemente, o Relatório Anual deste ano será o último a concentrar-se apenas no domínio temático do racismo, da xenofobia e da intolerância a eles associada, com base em dados fornecidos pelos sistemas de comunicação criados pelo EUMC. O Relatório Anual terá, nos próximos anos, um âmbito muito mais alargado, recorrendo a novos sistemas de comunicação e abrangendo as questões dos direitos fundamentais que se inserem nos vários domínios de actividade da FRA.

Ao mesmo tempo, a FRA dará seguimento ao trabalho do EUMC na prestação de apoio à União Europeia e aos seus Estados-Membros nos seus esforços para lutar contra o racismo, a xenofobia e a discriminação.

O Relatório Anual 2008 começa por examinar as evoluções jurídicas e iniciativas institucionais no âmbito do combate ao racismo e à discriminação na Europa, concentrando-se na aplicação prática da directiva relativa à igualdade racial. De seguida, analisa evoluções no domínio da violência e da criminalidade com motivação racista nos Estados-Membros da UE, a que se segue uma focalização em questões de racismo e de discriminação em quatro domínios da vida social: emprego, habitação, educação e cuidados de saúde. O último capítulo temático analisa as evoluções a nível da UE relevantes para o combate ao racismo, à xenofobia e à discriminação nos Estados-Membros da UE.

Gostaríamos de agradecer ao Conselho de Administração da FRA o seu apoio à elaboração do Relatório Anual, bem como aos funcionários da FRA e ao director em exercício durante o último ano, Constantinos Manolopoulos, o seu forte empenhamento e o trabalho esforçado que realizaram ao longo de um ano difícil de transição.

Anastasia Crickley,
Presidente do Conselho
de Administração

Morten Kjærum,
Director da FRA

Índice

Preâmbulo	3
1. Introdução	6
1.1. A inclusão dos cuidados de saúde	7
1.2. Clarificação de termos	8
2. Iniciativas jurídicas e institucionais de combate ao racismo e à discriminação	9
3. Violência e criminalidade com motivação racista	11
4. Racismo e discriminação em domínios da vida social e iniciativas para os evitar	13
4.1. Emprego	13
4.2. Habitação	14
4.3. Educação	14
4.4. Saúde	15
5. Conclusões	17
5.1. A directiva relativa à igualdade racial	17
5.2. Indícios de discriminação	19
5.3. Diferenças entre Estados-Membros	22
5.4. Saúde e discriminação	23
5.5. Exemplos de tendências e evoluções	24
5.6. Recolha de dados e investigação da FRA	25
6. Pareceres	27
6.1. A directiva relativa à igualdade racial	27
6.2. Violência e criminalidade com motivação racista	28
6.3. Investigação e sensibilização	28
6.4. Sanções e queixas	28
6.5. Formação em matéria de combate à discriminação	29
6.6. Habitação	29
6.7. Educação	29
6.8. Recolha de dados na educação	30
6.9. Recolha de dados em matéria de cuidados de saúde	30
6.10. Cuidados de saúde sensíveis aos migrantes e às minorias	31

1. Introdução

O Relatório Anual 2008 da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) inclui informação, factos e evoluções em questões relacionadas com racismo e xenofobia na UE durante o ano de 2007. O Regulamento do Conselho que cria a Agência dos Direitos Fundamentais, para suceder ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC), entrou em vigor em 1 de Março de 2007. Por conseguinte, este é o primeiro Relatório Anual a ser produzido em conformidade com a base jurídica e o mandato da FRA¹. O relatório aborda domínios semelhantes aos dos anteriores relatórios anuais do EUMC, mas com uma estrutura ligeiramente diferente e com um novo domínio temático, o dos cuidados de saúde.

O relatório começa por analisar as iniciativas jurídicas e institucionais de combate ao racismo e à discriminação. O capítulo a seguir aborda a violência e a criminalidade com motivação racista, a que se seguem quatro capítulos que abordam diferentes domínios da vida social: emprego, habitação, educação e cuidados de saúde. O último capítulo temático examina a evolução relevante em termos de política e de legislação relevante para combater o racismo e a xenofobia a nível da União Europeia e não a nível dos Estados-Membros.

Durante o período a que se refere o relatório, não foi aprovado nenhum quadro plurianual² para a Agência pelo Conselho da União Europeia. Por conseguinte, em conformidade com o n.º 5 do artigo 29.º do Regulamento do Conselho 168/2007 de 15 de Fevereiro de 2007, a Agência continuou a desempenhar as suas funções nos domínios temáticos da luta contra o racismo, a xenofobia e a intolerância a eles associada, até à aprovação do quadro plurianual da FRA, em Fevereiro de 2008.

O acto legislativo mais importante da UE a abordar a discriminação motivada pelo racismo e pela xenofobia é a directiva relativa à igualdade racial. Assim, a aplicação prática, no terreno, da directiva relativa à igualdade social constitui um dos principais temas de todo o Relatório Anual, com vários capítulos a apresentarem pormenores do seu impacto, informação sobre como e onde ela é ou não utilizada, bem como novos exemplos e casos de problemas de discriminação em vários domínios da vida social que servem para demonstrar a necessidade permanente da directiva.

Para além dos domínios especificados pelo quadro plurianual, em conformidade com o n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento, a Agência tem também de dar resposta a pedidos: «formulados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão, nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 4.º, desde que os seus recursos humanos e financeiros o permitam». Com respeito a este artigo, o Parlamento Europeu pediu à Agência, em Junho de 2007, para elaborar um relatório aprofundado sobre a homofobia e a discriminação em razão da orientação sexual nos Estados-Membros da União Europeia. Além disso, a Comissão Europeia pediu à

1 O relatório de 2007 da FRA, apesar de ter sido publicado perto do final de 2007 com o logótipo da FRA, não era, de facto, um Relatório Anual da FRA, por ter sido elaborado em conformidade com a base jurídica e o mandato do EUMC.

2 O quadro plurianual especifica os domínios de actividade da FRA para os cinco anos seguintes.

Agência, em Julho de 2007, para desenvolver indicadores para avaliar o modo como os direitos da criança são aplicados, protegidos, respeitados e promovidos nos Estados-Membros da UE, e que fizesse o levantamento das fontes de dados disponíveis a nível nacional e a nível da UE. Ambos os projectos arrancaram no final de 2007 e os seus resultados serão comunicados em futuros relatórios da FRA.

1.1. A inclusão dos cuidados de saúde

Esta é a primeira vez que o tema dos cuidados de saúde foi incluído num Relatório Anual. Na sequência de informação fornecida pelos pontos focais nacionais da rede RAXEN da Agência, bem como por relatórios de organizações internacionais e por investigação científica sobre a discriminação com base na origem racial, na etnia e na religião no acesso e na utilização das instalações de cuidados de saúde nos Estados-Membros, a Agência decidiu em 2007 incluir este domínio importante da vida social nas suas estruturas de recolha de dados e nos seus sistemas de comunicação. Dado que esta foi a primeira vez que este domínio foi examinado, foram incluídos os dados e a informação de anos anteriores a fim de criar um melhor contexto para a compreensão da informação.

O n.º 4 do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia declara que, na definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade, tem de ser assegurado um elevado nível de protecção da saúde. A União Europeia partilhou competências no domínio da saúde, o que significa que, embora a UE possa definir objectivos comuns, os Estados-Membros são livres de atingir estes objectivos utilizando políticas da sua escolha. A este respeito, um valor e objectivo fundamental da UE é a redução das desigualdades em termos de saúde e, conseqüentemente, espera-se que os Estados-Membros introduzam as políticas e medidas necessárias para o alcançar, com base no princípio da subsidiariedade. Em Junho de 2006, os ministros da Saúde dos Estados-Membros da UE adoptaram valores e princípios comuns para orientar os sistemas de saúde da UE, sublinhando que a redução das desigualdades em termos de saúde tem de ser um dos objectivos dos sistemas de saúde³.

Em consonância com esta ideia, a FRA não adopta uma abordagem global no tratamento das questões que estão relacionadas com saúde, etnicidade e migração, antes se concentra primordialmente no problema da discriminação e da exclusão, no âmbito do seu mandato geral para se concentrar em questões de discriminação racial e étnica nos Estados-Membros da UE. Nesta linha, a nova secção de cuidados de saúde do Relatório Anual 2008 preocupa-se essencialmente com questões como barreiras ao acesso aos cuidados de saúde para migrantes e minorias, ou com discriminação em aspectos de tratamento. Analisa também exemplos de iniciativas positivas destinadas a combater a discriminação no acesso e na prestação de cuidados de saúde, incluindo políticas dirigidas aos prestadores de cuidados de saúde a fim de promover activamente uma sensibilidade cultural na prestação de cuidados de saúde.

³ Conselho da União Europeia (2006) *Conclusões sobre valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União Europeia* (2006/C 146/01), disponível em http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/site/pt/oj/2006/c_146/c_14620060622pt00010003.pdf (06.01.2008).

1.2. Clarificação de termos

Não existe nenhuma definição comum oficial para migrantes ou minorias étnicas/nacionais na União Europeia. Consequentemente, o termo «migrantes e minorias» é utilizado ao longo do Relatório Anual como termo abreviado para designar os grupos sociais da UE que são vítimas potenciais de situações de racismo, xenofobia e discriminação racial/étnica. Neste contexto, o termo abrange, na maior parte dos casos, imigrantes e refugiados de primeira geração, bem como pessoas de origem imigrante em gerações subsequentes, mesmo que sejam detentoras da cidadania do seu país de residência (também abrangidos em alguns países pelo termo «minorias étnicas»), e grupos como os roma, os sinti e os traveller.

2. Iniciativas jurídicas e institucionais de combate ao racismo e à discriminação

A aplicação plena da directiva relativa à igualdade social nos Estados-Membros ainda não foi concluída. Em Junho de 2007, a Comissão Europeia anunciou que tinha enviado pedidos formais a 14 Estados-Membros para que aplicassem plenamente a directiva⁴. Os países em causa tinham dois meses para responder, findos os quais a Comissão poderia intentar acções contra eles junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

A directiva relativa à igualdade social torna obrigatórias sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas como resposta à discriminação étnica ou racial. Foi possível detectar sanções e/ou indemnizações relacionadas com casos de discriminação étnica ou racial durante o período 2006-2007 em 15 Estados-Membros. É no Reino Unido que a legislação é mais eficazmente aplicada na luta contra a discriminação étnica na UE. As estatísticas disponíveis demonstram que o Reino Unido é líder tanto em termos do número anual de sanções como da variedade de sanções aplicadas a casos de discriminação racial ou étnica. O Reino Unido aplicou mais sanções no período de tempo em causa do que todos os outros Estados-Membros juntos. Os outros Estados-Membros que aplicaram mais eficazmente a sua legislação de luta contra a discriminação étnica na Europa são: Bulgária, França, Irlanda, Itália, Hungria, Roménia, Finlândia e Suécia. Nestes países, as sanções são mais frequentes e/ou dissuasivas do que no resto da UE, ainda que continuem a ser relativamente escassas em comparação com o Reino Unido.

Não foi possível detectar sanções e/ou indemnizações relacionadas com casos de discriminação étnica ou racial durante o período 2006-2007 em 12 Estados-Membros (Alemanha, Chipre, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Grécia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal e República Checa). A ausência de sanções coincide, na maior parte dos casos, com a ausência de um organismo eficaz para a igualdade. Um outro motivo para a ausência de sanções reside no papel particular dos organismos para a igualdade. As sanções não existem ou são raras em países onde os organismos para a igualdade não apoiam vítimas de discriminação em procedimentos que conduzem a sanções, ou não têm poder para aplicar eles próprios sanções, ou, por qualquer razão, não utilizam esse poder.

É verdade que a aplicação de um número baixo de sanções não reflecte necessariamente o facto de os problemas não estarem a ser abordados. Por exemplo, onde existe uma maior tradição de consenso nas relações industriais, pode ser mais provável que os casos se resolvam antes de chegarem à barra dos tribunais. Contudo, um inconveniente desta abordagem é que a ameaça de sanções fica enfraquecida, e estas são normalmente encaradas como cruciais para melhorar a posição

⁴ Comunicado de imprensa IP/07/928, de 27 de Junho de 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

negocial das vítimas de discriminação. Existe também uma perda da função educativa de sensibilização do público em geral e dos empregadores que deriva da ameaça e da aplicação de sanções críveis e dissuasivas.

Em alguns países, a relativa escassez de sanções tem causas estruturais. Elas estão muitas vezes relacionadas como o papel limitado do organismo para a igualdade na assistência e no apoio a vítimas em procedimentos que conduzem a sanções. Uma outra causa estrutural da relativa escassez de sanções é o papel do direito penal na luta contra a discriminação étnica. Simbolicamente, o direito penal é o instrumento mais importante que qualquer Estado pode utilizar na luta contra a discriminação étnica. Contudo, na prática, o direito penal conduz à aplicação de menos sanções: a inversão do ónus da prova previsto na directiva relativa à igualdade social não se aplica, a responsabilidade criminal em casos de discriminação está dependente, na maior parte das vezes, da intenção discriminatória, e a vítima de discriminação tem um controlo limitado do procedimento criminal, que está habitualmente nas mãos dos serviços judiciais. Assim, os Estados que se baseiam principalmente ou exclusivamente no direito penal caracterizam-se, em geral, por terem poucas ou nenhuma sanções, embora estas pudessem ser dissuasivas.

Nos países indicados a seguir, os indícios disponíveis sugerem que alguns organismos para a igualdade no domínio da discriminação étnica ou racial não têm a eficácia desejada: Eslovénia, Estónia, Polónia e Portugal. Na Espanha, no Luxemburgo e na República Checa não foi possível detectar nenhum organismo operacional para a igualdade no domínio da discriminação étnica ou racial.

3. Violência e criminalidade com motivação racista

O Relatório Anual 2008 traça um quadro semelhante ao dos anos anteriores, de uma tendência global ascendente da criminalidade com motivação racista registada na justiça criminal; nomeadamente:

- dos 11 Estados-Membros que recolhem dados suficientes sobre o crime racista para permitir uma análise de tendências⁵ a maioria apresentou uma tendência global ascendente nos crimes racistas registados durante o período 2000-2006 (Alemanha, Áustria [muito ligeira], Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, França, Irlanda, Reino Unido) e também entre 2005 e 2006 (Alemanha, Áustria, Eslováquia, Finlândia, Irlanda, Reino Unido, Suécia);
- dos quatro Estados-Membros que recolhem dados suficientes sobre a criminalidade anti-semita para permitir uma análise de tendências (Alemanha, França, Reino Unido, Suécia), três apresentaram uma tendência global ascendente (França, Reino Unido, Suécia) entre 2001 e 2006;
- dos quatro Estados-Membros (Alemanha, Áustria, França, Suécia) que recolhem dados suficientes sobre criminalidade com motivação de extrema-direita para permitir uma análise de tendências, dois apresentaram uma tendência global ascendente (Alemanha, França) entre 2000 e 2006.

Reconhecendo e abordando eficazmente o problema da criminalidade com motivação racista, os Estados-Membros da UE podem demonstrar a sua condenação destes actos e a sua solidariedade com as vítimas. Contudo, continua a verificar-se que tem havido muito poucas melhorias nos mecanismos de registo de criminalidade com motivação racista nos Estados-Membros; nomeadamente:

- em 16 dos 27 Estados-Membros da UE os registos disponíveis limitam-se apenas a alguns processos judiciais, ou há dados globais sobre discriminação em que se incluem os incidentes de criminalidade com motivação racista, ou verifica-se uma ausência total de dados oficiais de justiça penal. Estes Estados-Membros são: Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslovénia, Estónia, Grécia, Espanha, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Portugal e Roménia;
- o Reino Unido tem o sistema mais completo de registo da criminalidade com motivação racista na UE. Regista mais incidentes e infracções penais comunicados publicamente do que os outros 26 Estados-Membros juntos em qualquer período de 12 meses.

5 Alemanha, Áustria, Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, França, Irlanda, Polónia, Reino Unido, República Checa e Suécia.

Em resultado da falta persistente de uma boa recolha de dados sobre a criminalidade com motivação racista na maioria dos Estados-Membros, o relatório deste ano conclui que:

- os Estados-Membros com comunicação oficial limitada ou inexistente sobre a criminalidade com motivação racista não estão em boa posição para desenvolver respostas políticas para o problema fundadas em dados concretos.

Neste cenário, há alguma evolução encorajadora no que respeita ao facto de os Estados-Membros estarem a começar a reconhecer o significado da criminalidade com motivação racista como um mal social. Para isso, o acordo político celebrado no âmbito da presidência alemã da UE relativo à decisão-quadro do Conselho sobre o combate ao racismo e à xenofobia é uma evolução positiva, que, por sua vez, tem de ser complementada com melhorias na recolha de dados para uma política fundada em dados concretos.

Tal como em anos anteriores, existe o problema continuado das comunicações de abusos e de violência na aplicação da lei contra minorias vulneráveis. O relatório realça o facto de a maioria dos Estados-Membros não ter uma autoridade específica e independente que receba as queixas contra a polícia, que registre e responda a estes abusos, para além dos serviços que estão directamente ligados a ministérios ou de canais normais de registo de queixas através dos serviços da polícia ou da procuradoria. Neste contexto, existe uma margem considerável para o desenvolvimento dos mecanismos de queixas contra a polícia.

Num contexto de tendências ascendentes na criminalidade registada, o relatório pode destacar várias iniciativas em alguns Estados-Membros no que respeita a parcerias entre diversas agências, envolvendo a polícia e as comunidades, que procuram abordar o problema. Entre elas, destacam-se iniciativas que se centram na criminalidade com motivação racista no âmbito mais amplo da «criminalidade motivada pelo ódio».

4. Racismo e discriminação em domínios da vida social e iniciativas para os evitar

4.1. Emprego

Tal como em anos anteriores, os dados e a informação fornecidos em 2007 demonstraram o funcionamento da discriminação racial/étnica directa e indirecta em vários sectores do emprego e indicaram as várias manifestações que ela pode assumir, como, por exemplo, discriminação nas práticas de recrutamento e despedimento, insultos e assédio físico no local de trabalho, ou incitamento à discriminação por terceiros. Embora a maioria das situações de discriminação funcione de modo invisível e só seja revelada através de investigação ou pesquisa, em alguns Estados-Membros algumas mantêm-se surpreendentemente expostas, como em anúncios de emprego que referem, por exemplo, a inutilidade de candidaturas de estrangeiros.

Houve evoluções na questão do vestuário ou dos símbolos religiosos no trabalho, que foram globalmente restritivas, incluindo proibições do uso desses objectos por funcionários públicos em várias cidades na Bélgica e a recusa da polícia irlandesa em autorizar o uso de turbantes como parte da farda policial pelos sikhs. No entanto, continua a haver uma grande variedade de restrições em vigor nesta matéria nos Estados-Membros.

Os relatórios anteriores da FRA/EUMC tinham verificado que estava a ser publicado um número crescente de estudos de investigação que se centravam nas experiências subjectivas da discriminação de membros de grupos no seio de populações minoritárias. Para além disso, este ano, houve vários casos de investigação de grupos da população *maioritária* (nomeadamente os empregadores), que se centraram nas atitudes e potenciais práticas de discriminação contra minorias.

Foram comunicadas iniciativas preventivas que abrangem um vasto leque de tipologias. Houve programas para formação e aconselhamento de minorias excluídas a fim de as ajudar no mercado de trabalho, programas para a população maioritária destinados a combater a discriminação ou promover uma maior sensibilização cultural, alguns exemplos de orientação e de acção positiva no recrutamento e mais algumas experiências relacionadas com cumprimento de contratos e candidaturas anónimas a empregos. Finalmente, continuou a haver indícios de que estavam a ser implantadas ou encorajadas políticas relativamente ambiciosas de gestão da diversidade em mais Estados-Membros.

4.2. Habitação

A maioria dos Estados-Membros continua a não recolher dados desagregados de acordo com a etnicidade no domínio da habitação. Contudo, os testes de discriminação, conduzidos em vários países da UE, são um método que pode fornecer dados sobre a discriminação na habitação.

A posição de desvantagem dos imigrantes e das minorias étnicas em termos de acesso a habitação de boa qualidade e economicamente acessível acentua a sua exclusão social. A habitação social com rendas reduzidas é uma forma de inverter esta situação. Contudo, os critérios utilizados a nível nacional, regional e local para a atribuição de habitações sociais ainda contêm disposições que discriminam os imigrantes e as minorias étnicas.

Os roma, os sinti e os travellers estão entre os grupos mais vulneráveis no que respeita às condições de habitação. Apesar das medidas tomadas para melhorar estas condições, a discriminação latente, a má qualidade das habitações e os despejos forçados são as características salientes da sua situação em toda a UE. Para além disso, foram comunicadas em vários Estados-Membros situações em que o Estado e outras autoridades se recusaram ou procuraram evitar conceder instalações a grupos de roma, o que é uma forma menos directa de discriminação.

Finalmente, destacam-se algumas boas práticas. Em particular, políticas destinadas a aumentar o parque de habitações economicamente acessíveis para imigrantes, para os roma ou para outros grupos vulneráveis através de financiamento público constituem iniciativas particularmente positivas. Apesar de estar em vigor em toda a UE legislação destinada a combater a discriminação, é necessário um esforço consistente de sensibilização para esta legislação entre inquilinos e agentes de mercado. Esses esforços de sensibilização estão patentes nos exemplos de códigos de conduta e de campanhas de informação que são mencionadas no final da secção sobre a habitação do Relatório Anual.

4.3. Educação

Os anteriores relatórios da FRA/EUMC chamaram a atenção para o facto de a disponibilidade de informação fiável ser uma condição prévia indispensável para melhorar a situação dos grupos vulneráveis e desfavorecidos na educação. Isto foi recentemente confirmado, mais uma vez, pelo estudo «PISA 2006» sobre o desempenho da educação. De acordo com o «PISA 2006», existe uma associação positiva significativa entre escolas que controlam e avaliam os resultados e tornam públicos os respectivos dados e um melhor desempenho dos alunos nos testes. No entanto, na maioria dos Estados-Membros, os sistemas de controlo e avaliação são ainda insuficientes ou inexistentes. Será um enorme desafio para o futuro ultrapassar este obstáculo que restringe o combate eficaz à desigualdade e à discriminação.

Os grupos vulneráveis enfrentam muitas dificuldades em aceder a educação de qualidade. Os principais motivos são procedimentos de inscrição e provas

de acesso discriminatórios, indisponibilidade ou inacessibilidade de instalações pré-escolares, longas distâncias das escolas e medo de revelar situações de residência ilegal. Particularmente afectadas pelas barreiras práticas à educação são as crianças dos roma, dos sinti e dos travellers, bem como os filhos de requerentes de asilo ou de migrantes em situação irregular.

Os dados disponíveis apontam para o facto de, em toda a União Europeia, os grupos minoritários e os nacionais de países terceiros estarem sobre-representados nas escolas especiais do ensino primário e secundário, estando sub-representados nos estudos superiores. Para além disso, os grupos minoritários e os nacionais de países estrangeiros têm, em geral, maiores taxas de retenção escolar e de abandono escolar. As diferenças entre migrantes e minorias, por um lado, e a população maioritária, por outro, são particularmente flagrantes nos países onde vigoram sistemas educativos que impõem precocemente percursos secundários diferenciados. No estudo «PISA 2006» é avançada uma explicação para este facto sobre o desempenho da educação. De acordo com o «PISA 2006», a estratificação precoce dos alunos em instituições ou programas separados tem um impacto particularmente negativo no desempenho de alunos socioeconómica ou linguisticamente desfavorecidos. Esses sistemas de educação contribuem para alargar o fosso na educação entre grupos populacionais mais privilegiados e menos privilegiados.

Em 2007, prosseguiu a aplicação de uma série de programas destinados a melhorar a educação das crianças roma. Contudo, ao mesmo tempo, as políticas e práticas discriminatórias contra os roma mantiveram-se num nível muito elevado na UE. Os roma, os sinti e os travellers ainda se confrontam com sistemas educativos inadequados que provocam segregação e desigualdade de oportunidades. No entanto, em Novembro de 2007, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem proferiu uma sentença importante que condenou a República Checa por discriminação na segregação educacional das crianças roma.

Apesar de as leis reconhecerem o direito à educação, na prática, os requerentes de asilo e os migrantes ilegais estão, em muitos Estados-Membros, em risco de serem excluídos da educação. Apesar disso, a maior parte dos Estados-Membros não tem iniciativas destinadas a controlar e avaliar a situação dos filhos de requerentes de asilo no que respeita ao acesso a educação adequada.

4.4. Saúde

Poucos Estados-Membros têm queixas oficiais ou não oficiais relevantes relacionadas com discriminação racial/étnica no domínio da saúde e, mesmo nesses países, foram registadas muito poucas queixas. A principal questão é a discriminação indirecta e não a directa, já que o pessoal médico, que está sujeito a códigos e deveres profissionais, tem menos tendência a discriminar ou a recusar abertamente cuidados de saúde, enquanto as administrações tendem a insistir no cumprimento estrito de procedimentos formais complicados e susceptíveis de impedir o acesso aos cuidados de saúde.

Os problemas de acesso aos cuidados de saúde afectam particularmente nacionais de países terceiros em situação irregular, pessoas a quem foi recusado o pedido de asilo e membros das comunidades roma. Os roma correm o risco de serem excluídos do sistema de cuidados de saúde públicos se forem desempregados de longa duração, como na Bulgária e na Roménia, ou se não tiverem os documentos de identificação necessários, como na Roménia e na Eslovénia. Em muitos casos, os roma têm também problemas em aceder aos cuidados de saúde quando vivem em zonas rurais isoladas, como é o caso na Grécia, em Espanha e na Hungria ou em acampamentos na periferia das cidades com meios de transporte públicos limitados ou inexistentes, como na Grécia, Espanha, Itália e Hungria.

Os imigrantes em situação irregular e as pessoas a quem foi recusado o pedido de asilo têm muitas vezes apenas acesso a cuidados de saúde urgentes, diversamente definidos através da UE. Sentem-se também muitas vezes relutantes em procurar assistência médica se temerem ser denunciados à polícia e, consequentemente, deportados.

Contudo, os imigrantes em situação regular também podem sentir-se desencorajados por barreiras culturais, como a língua ou a religião, a utilizar serviços de saúde. Por exemplo, as mulheres muçulmanas podem não querer permitir um exame físico realizado por pessoal médico do sexo masculino; a comida do hospital pode não satisfazer os requisitos religiosos muçulmanos, entre outros problemas.

Vários relatórios transnacionais de grande importância forneceram informações adicionais em relação à situação dos imigrantes, dos requerentes de asilo e das minorias nos sistemas de cuidados de saúde da UE, como por exemplo: identificando barreiras jurídicas e práticas com que se deparam os imigrantes em situação irregular que tentam aceder a cuidados de saúde; mostrando de que modo a migração pode resultar na vulnerabilidade a problemas de saúde física, mental e social; documentando a discriminação contra os roma nos cuidados de saúde e verificando a falta de conhecimento dos direitos ou casos de recusa de tratamento de imigrantes em situação irregular. Outros relatórios destacaram a falta de conhecimento sobre a legislação destinada a combater a discriminação entre os profissionais de saúde, o pessoal administrativo e os pacientes, e verificaram a escassez de dados recolhidos de modo sistematizado neste domínio.

Notam-se iniciativas positivas destinadas a melhorar a situação no que respeita às desigualdades nos cuidados de saúde para migrantes e minorias, promovidas tanto pelos governos como pela sociedade civil, tendo sido aplicadas algumas políticas importantes pelos Estados-Membros em toda a União Europeia.

5. Conclusões

5.1. A directiva relativa à igualdade racial

Uma das tarefas da FRA é recolher informação sobre o modo como a directiva relativa à igualdade racial é efectivamente aplicada nos vários Estados-Membros e sobre o modo como os organismos especializados funcionam na prática. O primeiro aspecto a notar é que, no final do período a que se refere o relatório, três Estados-Membros não tinham ainda nenhum organismo especializado em funcionamento, e quase metade de todos os Estados-Membros não tinham aplicado quaisquer sanções em casos de discriminação racial/étnica. Entre os restantes que o fizeram, houve uma enorme variação do nível das multas aplicadas.

A escassez de sanções na maioria dos Estados-Membros é problemática, porque a directiva relativa à igualdade racial torna obrigatórias sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas. A aplicação de sanções eficazes é importante para ganhar a confiança da população vitimada e para aumentar o conhecimento da legislação e dos seus princípios entre a população em geral. Sem sanções eficazes, é improvável que grandes partes da população, das empresas e também dos profissionais da justiça levem muito a sério a legislação destinada a combater a discriminação e façam o esforço de se informarem sobre esta legislação.

É verdade que o facto de ser baixo o nível de casos que chegam a tribunal e poucas as sanções aplicadas não significa necessariamente que os problemas não estejam a ser enfrentados. Por exemplo, em alguns Estados-Membros, há mais tradição de consenso nas relações industriais, em que os parceiros sociais e outros organismos trabalham em conjunto para tentar resolver diferendos através de mediação e negociação, e, por isso, é mais provável que os casos sejam resolvidos antes de se transformarem em processos judiciais. No caso dos Países Baixos, por exemplo, a Lei da Igualdade de Tratamento foi concebida para encorajar essa resolução de diferendos antes de os levar a tribunal. Contudo, um inconveniente desta abordagem é que a ameaça de sanções fica enfraquecida, e estas são normalmente encaradas como cruciais para melhorar a posição negocial das vítimas de discriminação. Existe também uma perda da função educativa de sensibilização do público em geral e dos empregadores que deriva da ameaça e da aplicação de sanções credíveis e dissuasivas.

Em alguns casos, existem claramente problemas por detrás dos números baixos. Por exemplo, na Eslovénia, o *provedor para os Direitos Humanos* indicou que o problema resulta da redacção opaca e complicada da legislação; em Portugal, o problema foi identificado como sendo o resultado do procedimento lento e complexo de apreciação das queixas.

Um outro factor reside na utilização do direito penal. Em alguns Estados-Membros, as sanções penais que em teoria podem ser aplicadas em casos de discriminação parecem ser bastante dissuasivas. No entanto, quando a aplicação é feita no contexto do direito penal e não do direito civil, é pouco provável que sejam

aplicadas sanções rigorosas na prática. Em Estados-Membros que utilizam o direito civil na luta contra a discriminação étnica, o ónus da prova é muito menor e é mais provável que as sanções se materializem.

Em vários Estados-Membros, os poderes que foram conferidos ao organismo ou organismos especializados são demasiado limitados para contribuir para a aplicação prática de sanções eficazes. Alguns organismos não têm poder para aplicar sanções nem para apoiar as vítimas em procedimentos conducentes a sanções. Mas mesmo quando um organismo especializado tem poder para aplicar sanções, pode adoptar a decisão política de evitar esta estratégia, concentrando-se antes na mediação, como sucede em Chipre.

O baixo nível de queixas

Os relatórios descrevem um nível bastante baixo de queixas aos organismos especializados e a ONG de luta contra o racismo. É claro que, em teoria, um nível baixo de queixas não indica que algo esteja errado — pode argumentar-se que poderá reflectir a realidade de um nível genuinamente baixo de discriminação. Contudo, as secções sobre emprego, habitação e saúde do Relatório Anual 2008, bem como dados semelhantes de anos anteriores, demonstram claramente a existência do problema da discriminação étnica nas suas várias manifestações, muitas das quais não teriam vindo a público sem as conclusões de trabalhos de investigação específicos. Durante anos, vários tipos de dados e de investigações mostraram que a maioria das vítimas de discriminação que podiam apresentar queixa não o fizeram, sendo o mais recente o inquérito incluído no capítulo sobre o emprego, que indica que a maior parte das vítimas de assédio racial ou sexual, entre outros, a trabalhar na Eslovénia não denunciaram os incidentes.

Vários exemplos das secções sobre o emprego e a saúde do Relatório Anual dão alguma indicação dos possíveis motivos da indisponibilidade ou da relutância das vítimas de discriminação em apresentarem formalmente queixa. Algumas pessoas podem não ter confiança na lei quando esta é considerada fraca; algumas vítimas podem estar preocupadas com os custos financeiros dos processos judiciais, ou receiam outros custos e repercussões; os trabalhadores com contratos restritos e em regime de trabalho temporário podem sentir-se juridicamente demasiado vulneráveis para apresentarem queixa. Contudo, a escassez de casos pode também reflectir outras coisas, como uma falta de sensibilização da população em geral para as possibilidades de compensação jurídica que se abrem às vítimas de discriminação (como demonstra o capítulo sobre a saúde do Relatório Anual, onde entrevistas com pacientes na Grécia mostraram que as vítimas não sabiam como apresentar uma queixa relativa a discriminação nos cuidados de saúde). Em alguns Estados-Membros, tem havido pouco debate público neste domínio, e não há registo de campanhas públicas de sensibilização para as medidas nacionais instituídas na sequência da transposição da directiva relativa à igualdade social. No capítulo sobre o emprego, referiu-se que num Estado-Membro uma organização sindical de tratamento de queixas decide por deliberação própria não encaminhar casos para a autoridade nacional para a igualdade. Existe aqui claramente uma necessidade de

investigação mais específica que identifique as várias forças estruturais e sociais que determinam quando e como são denunciadas e tratados os casos de discriminação étnica nos 27 Estados-Membros.

Uma evolução recente que constitui uma excepção a este quadro global é o caso da França, onde o organismo oficial de combate à discriminação, a HALDE, tem recebido, desde 2006, um número significativo e crescente de queixas. A HALDE desenvolveu uma imagem pública forte utilizando campanhas de informação destinadas a sensibilizar o público para a sua existência e para a questão da discriminação, e inquéritos recentes reflectem uma crescente sensibilização do público francês para o problema.

5.2. Indícios de discriminação

Enquanto o capítulo relativo a questões jurídicas do Relatório Anual apresenta informação sobre o funcionamento da directiva relativa à igualdade racial, a informação contida nos capítulos seguintes sobre os quatro domínios da vida social servem para confirmar desde logo a necessidade original da directiva, apresentando exemplos e casos de discriminação indirecta nos domínios do emprego, da habitação, da educação e da saúde. Em todos estes domínios, as ilações sobre o alcance e a forma da discriminação susceptíveis de serem retiradas apenas a partir das estatísticas oficiais e dos processos judiciais são bastante débeis e têm de ser complementadas com as conclusões de pesquisas e investigações. Tal como em anteriores relatórios anuais do EUMC, os exemplos de investigação incluídos no capítulo sobre o emprego estão agrupados em três categorias: testes de discriminação, estudos de vítimas e investigação sobre a população maioritária.

Têm vindo a aumentar todos os anos os exemplos de testes de discriminação, que identificam o funcionamento da discriminação no acesso à habitação e ao emprego. No domínio do emprego, o método foi comunicado em vários Estados-Membros (com um grande projecto de testes de emprego levado a cabo em 2007 pela primeira vez na Grécia). O método foi também comunicado em três Estados-Membros em 2007 como forma de testar o acesso à habitação, e em França houve um caso comunicado de um teste ao acesso aos cuidados de saúde.

Os anteriores relatórios da FRA/EUMC verificaram, nos últimos anos, um número crescente de estudos das experiências subjectivas da discriminação das minorias, ou «estudos de vítimas». Neste último período a que se refere o relatório, houve mais estudos do que nunca, com exemplos de experiências de discriminação de pessoas no domínio do emprego comunicados em 11 Estados-Membros, com um outro levado a cabo noutro Estado-Membro para testar o impacto das leis nacionais relativas à igualdade de tratamento, comunicado no capítulo sobre as questões legais. Além disso, pela primeira vez, no novo domínio dos cuidados de saúde, foram comunicados três inquéritos sobre racismo e discriminação subjectivamente experimentados por pessoal do sector da saúde, que abrangeram cinco Estados-Membros. Este tipo de estudo é útil para pôr em evidência problemas que

de outra forma poderiam não ser notados, dada a já demonstrada relutância das vítimas em apresentar formalmente queixa.

Globalmente menos comuns são os estudos da população maioritária neste domínio. Poder-se-á pensar que esses estudos teriam uma utilidade reduzida na exposição de problemas, já que seria improvável os empregadores confessarem abertamente a um investigador as suas atitudes racistas ou práticas ilegais. No entanto, o capítulo sobre o emprego dá conta de inquiridos a empregadores em três Estados-Membros onde uma maioria de inquiridos revelou que se recusaria a recrutar imigrantes ou roma.

Este ano, mais uma vez, os dados mostram que nos quatro domínios da vida social (emprego, habitação, educação e saúde) são os roma e os requerentes de asilo quem sofre os piores excessos do tratamento discriminatório. Além disso, como se indicou em relatórios anuais anteriores, os trabalhadores migrantes que estão sujeitos a restrições legais, e por isso se sentem inseguros, enfrentam piores condições de trabalho do que a maioria dos trabalhadores e têm menos oportunidades de se defenderem ou queixarem da sua exploração no local de trabalho. De certo modo, esses trabalhadores não são excluídos do emprego — são, ao contrário, desproporcionadamente incluídos nos trabalhos menos desejáveis. As formas de exclusão que os migrantes em situação irregular e os requerentes de asilo sofrem são ilustradas nos capítulos sobre a educação e sobre os cuidados de saúde. Os requerentes de asilo estão muitas vezes em campos de detenção distantes de estabelecimentos de ensino, e os filhos de migrantes em situação irregular podem sentir-se desencorajados de ir à escola quando as autoridades têm de registar e comunicar o seu estatuto jurídico. O mesmo motivo afasta muitas vezes os migrantes em situação irregular das instalações de cuidados de saúde se eles acharem que podem ser denunciados à polícia e deportados.

Combater a discriminação com a acção positiva

As directivas em matéria de igualdade prevêem explicitamente a introdução de medidas compensatórias específicas como, por exemplo, a acção positiva. Embora as medidas de acção positiva para combater os efeitos da discriminação não sejam particularmente comuns em toda a UE, todos os anos são globalmente comunicados alguns novos exemplos. No seguimento do exemplo da cidade de Berlim, descrito no relatório da FRA do ano passado⁶ em que foram introduzidas medidas de acção positiva no recrutamento de minorias para a força policial de Berlim, houve exemplos semelhantes comunicados em 2007, segundo os quais a Bulgária, a República Checa e a Roménia utilizaram medidas de acção positiva tendentes ao recrutamento de membros de grupos minoritários para as forças policiais, tendo a França adoptado medidas semelhantes no recrutamento para as forças armadas.

6 FRA (2007) *Relatório sobre o Racismo e a Xenofobia nos Estados-Membros da UE*, p. 67.

Em 2007, houve evoluções a nível da UE que contribuíram para o debate sobre acção positiva: uma conferência europeia, «Equal Opportunities for all: What role for positive action?» [Igualdade de oportunidades para todos: que papel para a acção positiva?], realizada em Roma em Abril de 2007, e uma publicação europeia, «Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC» [Para além da igualdade formal: acção positiva no âmbito das Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE], publicada em 2007⁷. Ambas concluíram que a agenda da UE em matéria de igualdade necessita de acção positiva. A acção positiva destina-se a compensar a discriminação presente e passada, complementando o papel das leis e das queixas, que, por si próprias, não são suficientes para combater a discriminação e os seus efeitos. No que respeita ao acesso a alojamento, a decisão do Comité Europeu dos Direitos Sociais⁸, comunicada no capítulo sobre habitação do Relatório Anual 2008, é significativa na medida em que, no contexto de anos de tratamento desigual dos roma na Bulgária em relação aos seus direitos em matéria de habitação, o comité tenha concluído que eram necessárias medidas de acção positiva para a integração dos roma na sociedade.

Contudo, a prática de acção positiva continua a ser controversa por duas razões principais: em primeiro lugar, porque é muitas vezes confundida na opinião pública com discriminação positiva, quotas ou outros instrumentos entendidos por alguns como socialmente injustos e, em segundo lugar, é controversa porque um requisito mínimo para a eficácia da acção positiva é a disponibilidade de dados precisos sobre as populações minoritárias em causa. Isto é necessário para que seja possível determinar a necessidade inicial da política e, igualmente importante, para que seja possível determinar quando o problema está resolvido, para que a medida de acção positiva possa cessar. Todavia, como se refere no Relatório Anual 2008 e noutros relatórios, existem grandes diferenças entre Estados-Membros acerca do princípio de «estatísticas étnicas»: em alguns países, elas fazem parte do recenseamento oficial e são amplamente utilizadas, noutros contrariam fortemente as normas nacionais, e em alguns são proibidas pelas leis nacionais. Parece haver a necessidade de investigar melhor até que ponto a incapacidade de produzir estatísticas precisas sobre as populações num Estado-Membro funciona como barreira à adopção da abordagem de acção positiva, ou de saber se esta abordagem modifica a forma ou o resultado das medidas nesse país.

Um tema de controvérsia mais acentuada lançado pelo Relatório Anual 2008 é uma medida que vai além da acção positiva. No capítulo sobre a habitação, comunicou-se que em pelo menos uma cidade alemã, os estrangeiros e os imigrantes de origem alemã são oficialmente sujeitos a quotas fixas em alguns bairros da cidade, a fim de manter zonas de habitação socialmente equilibradas. A medida parece ser contrária a alguns princípios básicos da acção positiva — por exemplo, baseia-se em quotas fixas e não é, presumivelmente, uma «medida social temporária», mas já se mantém em vigor há muitos anos. Esta política provou ser mais

7 M. De Vos, *Comissão Europeia, Bruxelas (2007) Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* [Para além da igualdade formal: acção positiva no âmbito das Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE], disponível em http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

8 Queixa n.º 31/2005, Centro Europeu para os Direitos dos Roma v. Bulgária. Ver secção 4.2.3 — FRA — Relatório Anual.

controversa, argumentando os críticos que as quotas constituem em si mesmas uma forma de discriminação directa contra membros de grupos minoritários. Em resposta, os apoiantes argumentam que o fim justifica o meio, que faz parte de uma iniciativa destinada a combater a discriminação e a exclusão entre minorias, e que gera um equilíbrio mais justo entre comunidades residenciais do que se a distribuição ficasse a cargo das forças de mercado. Políticas como estas têm claramente de ser sujeitas a um nível mais amplo de escrutínio académico e debate público.

5.3. Diferenças entre Estados-Membros

A questão das «estatísticas étnicas» não é a única a realçar os claros contrastes entre as abordagens dos Estados-Membros a questões relacionadas com migrantes. Os relatórios anuais anteriores já analisaram o debate sobre o uso de vestuário religioso pelos alunos nas escolas ou pelos trabalhadores em vários sectores de actividade e demonstraram claramente que, em toda a UE, existe uma enorme disparidade quanto à aceitação e às práticas relativas a este assunto. As diferenças são notórias mesmo dentro de um Estado-Membro: entre estados federais na Alemanha, por exemplo, ou entre as duas principais comunidades linguísticas na Bélgica. Há outras diferenças de pormenor. O capítulo sobre questões jurídicas do Relatório Anual 2008 indica que em França, uma decisão judicial de 2007 deixou claro que o princípio do secularismo como justificação, por exemplo, para proibir o uso do véu, apenas se aplica às autoridades públicas e não pode ser utilizado por uma empresa privada na prestação de serviços.

Em consonância com esta ideia, em França (e na Alemanha) há casos que confirmam que o despedimento de uma funcionária por usar véu é ilegal⁹. No entanto, tal como referido no Relatório Anual 2006 do EUMC, o Supremo Tribunal da Dinamarca considerou que o despedimento de uma funcionária de um supermercado por usar véu não constituía discriminação¹⁰.

Normalmente, este debate centra-se no uso do véu por mulheres. Os capítulos sobre a educação e sobre o emprego do Relatório Anual 2008 descrevem novos debates ou casos relacionados com o véu islâmico ou de outro tipo na Alemanha, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido. No entanto, em 2007, surgiu a mesma questão em relação ao uso de turbantes por sikhs do sexo masculino na Europa. Em França, em 2007, foram comunicados casos de rapazes sikh que recorreram da expulsão da escola por usarem turbantes, e verificou-se também que, em França, é proibido usar turbante em fotografias para cartas de condução. Ao mesmo tempo, foi comunicado que, na Irlanda, a força policial nacional proibiu o uso de turbantes como parte da farda policial. Contudo, em alguns Estados-Membros esta questão não é motivo de litígio. No Reino Unido, por exemplo, o uso de turbantes é há muito permitido como parte normal da farda

9 N. Nathwani (2007) *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights Netherlands Quarterly of Human Rights* [Véus islâmicos e direitos humanos: uma análise crítica da jurisprudência relevante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, publicação trimestral sobre Direitos Humanos dos Países Baixos], volume 25, n.º 2, 2007, p. 221 a 254.

10 EUMC (2006) *Relatório Anual sobre a Situação relativa ao Racismo e à Xenofobia nos Estados-Membros da UE*, p. 25.

na polícia e nas várias forças armadas, e na Suécia, como indicado no relatório da FRA do ano passado, a força incluiu no seu plano de diversidade o direito de os agentes da polícia policial usarem um véu, um turbante ou um *kippah* no horário de trabalho¹¹. A ampla disparidade das reacções da opinião pública a esta questão entre Estados-Membros foi confirmada em 2007 com a publicação das conclusões do *Eurobarómetro* especial da Comissão Europeia sobre percepções da discriminação. Quando foi perguntado aos cidadãos da UE se concordam com a afirmação «O uso de símbolos religiosos visíveis no local de trabalho é aceitável», o nível de concordância nos diferentes países oscilou entre 29% (Lituânia) e 79% (Malta)¹².

5.4. Saúde e discriminação

Este é o primeiro ano em que os cuidados de saúde foram incluídos num Relatório Anual. Fica a impressão inicial de que, em comparação com os outros três domínios da vida social, parece ser mais difícil encontrar neste domínio informações e dados sobre discriminação étnica, e de que o nível geral de sensibilização para o racismo e a discriminação parece ser inferior. Ainda assim, houve casos comunicados em muitos Estados-Membros de migrantes e de minorias que sofreram um tratamento diferente e pior, ou que foram vítimas de abusos por parte do pessoal médico, bem como provas de uma série de relatórios académicos ou de ONG sobre os vários factores que limitam o acesso aos cuidados de saúde pelas minorias como os roma, os requerentes de asilo e os trabalhadores em situação irregular.

A investigação indica que os imigrantes e as minorias étnicas enfrentam muitas vezes problemas no acesso e na utilização de serviços de cuidados de saúde. Mesmo quando o acesso a estes serviços lhes é legalmente permitido, estes grupos podem muitas vezes não os utilizar, por desconhecerem os seus direitos, por os procedimentos administrativos serem demasiado complexos, por, devido às suas crenças religiosas, se oporem à forma como são tratados, ou ainda devido a barreiras linguísticas. Por consequência, correm o risco de receber um serviço inadequado em termos de diagnóstico, cuidados e prevenção médicos.

Embora tenha havido muitos casos comunicados de iniciativas positivas para melhorar e alargar os cuidados de saúde a migrantes e a minorias, foi mais difícil encontrar iniciativas com elementos especificamente destinados a abordar e a combater a discriminação. Além disso, registaram-se apenas alguns casos de problemas de racismo ou de discriminação vividos por pessoal de grupos minoritários empregado no sector da saúde, mas cada um destes poucos casos pôs em evidência um problema grave. É provável que este problema esteja mais disseminado do que se pensa. A investigação permitiu constatar alguns dos motivos que levam a que o pessoal empregado no sector da saúde tem relutância em apresentar queixa individualmente. Por conseguinte, se o problema não é exposto através de queixas, terá de ser exposto pela investigação, a fim de que as organizações da saúde possam ser encorajadas a introduzir políticas para o combater. Não é, claramente, aceitável

11 FRA (2007) *Relatório sobre o Racismo e a Xenofobia nos Estados-Membros da UE*, p. 74.

12 *Eurobarómetro da Comissão Europeia, Discrimination in the European Union [Discriminação na União Europeia]*, 2007, p. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008).

deixar que os grupos ou funcionários decidam individualmente, caso a caso, qual a resposta adequada a dar, por exemplo, a um doente racista que comete abusos ou que se recusa a ser tratado por uma enfermeira de uma minoria étnica.

5.5. Exemplos de tendências e evoluções

Há relativamente poucas oportunidades para generalizar de forma fiável sobre tendências ao longo de vários anos em questões relevantes para o racismo e para a xenofobia na UE, devido à debilidade global das estatísticas específicas. Assim, muitas das observações sobre as evoluções ao longo do tempo têm inevitavelmente um carácter subjectivo e tendem a ser mais de natureza qualitativa do que estatística. Uma excepção a esta afirmação pode ser encontrada no capítulo sobre a violência e a criminalidade com motivação racista, que identifica os 11 Estados-Membros que recolhem dados adequados sobre violência e criminalidade com motivação racista para permitir uma análise das tendências. Destes, podemos dizer que a maioria, oito, registou uma tendência ascendente nos crimes racistas registados durante o período 2000-2006. De igual modo, dos quatro Estados-Membros que recolhem dados suficientes sobre a criminalidade anti-semita, podemos dizer que três apresentaram uma tendência global ascendente entre 2001 e 2006, e dos quatro Estados-Membros que recolhem dados adequados sobre o crime com motivação de extrema-direita, dois apresentaram uma tendência global ascendente entre 2000 e 2006. Numa escala mais reduzida, como mostra o capítulo sobre a educação do Relatório Anual 2008, um estado federal alemão, Brandeburgo, que regista incidentes com motivação de extrema-direita nas suas escolas, pôde identificar um declínio estável nos incidentes desse tipo registados desde que se iniciou o registo destes crimes, no ano lectivo 2000/2001. O capítulo sobre violência racista inclui também exemplos de algumas apreciações mais qualitativas — por exemplo, parece que, nos últimos anos, vários Estados-Membros passaram a estar mais determinados em prestar a atenção necessária aos crimes racistas, em responder aos crimes motivados pelo ódio e em introduzir medidas destinadas a encorajar o recrutamento de minorias para as fileiras da polícia.

É possível verificar uma outra tendência de «boas práticas» no domínio do emprego. Desde que os primeiros estudos de casos de boas práticas começaram a ser comunicados ao EUMC, na sequência da criação da rede RAXEN em 2000/2001, têm vindo claramente a ser comunicadas todos os anos mais políticas que pertencem às categorias de «política de diversidade» ou «gestão da diversidade» em organizações tanto do sector público como do sector privado. Houve também todos os anos um crescimento notório daquilo a que se poderá chamar «medidas de encorajamento» à gestão da diversidade, organizadas por autoridades governamentais, empregadores, ONG ou combinações destes, promovendo campanhas e cursos de formação e oferecendo aconselhamento e incentivos às organizações para que adoptem políticas de diversidade (nos relatórios anuais da Agência em cada ano foi apenas possível publicar exemplos seleccionados de ambos os casos, mas é possível consultar mais casos na InfoBase da FRA)¹³. Afigura-se também que as políticas de

¹³ Ver <http://infobase.fra.europa.eu> (28.1.2008).

diversidade estão a chegar a um conjunto mais amplo de Estados-Membros, em muitos deles pela primeira vez. Em 2005, a Comissão Europeia publicou as conclusões de um grande inquérito sobre práticas de gestão da diversidade nos então 25 países da UE¹⁴ e uma das conclusões a que chegou foi que, naquela altura, se encontravam muito poucos (ou nenhuns) sinais de gestão da diversidade nos países do sul da Europa e nos países que aderiram à UE em 2004. Esta conclusão pode ter de ser agora modificada, já que, no último relatório da FRA, foram indicadas actividades de gestão da diversidade em Itália¹⁵, e em 2007, como mostra o capítulo sobre o emprego do presente relatório, foram notados sinais de actividades de gestão da diversidade em Chipre, Malta, Portugal e Roménia.

5.6. Recolha de dados e investigação da FRA

Os dados e a informação recolhidos pela FRA complementam os dados recolhidos noutras instâncias. Eles podem ser utilizados por decisores políticos e autoridades judiciais e podem também ser úteis para a identificação de domínios onde é necessário iniciar nova investigação.

Complementar dados jurídicos

Os dados e a informação sociojurídicos recolhidos pela FRA neste domínio complementam o material mais formal recolhido por outros organismos. Um exemplo relevante aqui é o Migrant Integration Policy Index (MIPEX), criado em 2007, que é utilizado para avaliar políticas de integração de migrantes em 25 Estados-Membros da UE (mais três países não pertencentes à UE), utilizando mais de 100 indicadores de política¹⁶. O índice compara o desempenho de Estados-Membros em várias dimensões relevantes para a integração dos migrantes. Uma destas comparações é entre o desempenho dos Estados-Membros em função da variedade de sanções disponíveis na aplicação da legislação de combate à discriminação; nesta avaliação, por exemplo, a Grécia, a Polónia e Portugal têm as melhores avaliações em termos de «melhores práticas». O problema neste domínio é que esta avaliação se baseia numa consideração teórica das sanções, mas que pode ter pouca ligação à prática real. Em total contraste com a avaliação do MIPEX, na avaliação feita pela própria FRA dos Estados-Membros da UE, a Grécia, a Polónia e Portugal têm classificações baixas em termos de desempenho, porque, na realidade, não aplicaram nenhuma sanção durante o período a que se refere o relatório (ver secção 2.1.1 do Relatório Anual 2008), para além de que a Polónia e Portugal são classificados como tendo organismos para a igualdade ineficazes (secção 2.1.3). Assim, os dados sociojurídicos recolhidos pela FRA podem ser úteis para realçar as diferenças que muitas vezes existem entre os regimes jurídicos na teoria e na realidade social concreta.

14 Comissão Europeia (2005) *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace [O programa empresarial para a diversidade: boas práticas no local de trabalho]*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

15 FRA (2007) *Relatório sobre o Racismo e a Xenofobia nos Estados-Membros da UE*, p. 71 e 72.

16 <http://www.integrationindex.eu/> (9.4.2008).

Informações para decisões judiciais

Uma outra mais-valia prática das estatísticas e da informação fornecida pela FRA é a possibilidade de elas poderem ser utilizadas em decisões judiciais. Um exemplo disto é referido no Relatório Anual 2008, nomeadamente no caso do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que, em 2007, proferiu uma sentença que condenou a República Checa, e que, para chegar a esta decisão, recorreu a informações recolhidas pelo EUMC, o antecessor da FRA, sobre a situação educacional dos roma.

Investigação primária da FRA

Um resultado da recolha de dados e de informação da FRA/EUMC em toda a UE ao longo de vários anos foi ter-se posto em evidência a quase impossibilidade de encontrar dados secundários neste domínio que pudessem permitir uma comparação significativa entre Estados-Membros. Por exemplo, no domínio dos crimes racistas, como o capítulo três do Relatório Anual 2008 deixa bem claro, as estatísticas sobre crimes racistas podem ser comparadas ao longo do tempo num Estado-Membro, mas não entre Estados-Membros. Por esta razão, a FRA começou agora a conceber e a levar a cabo a sua própria investigação, que foi concebida com uma metodologia que permite a comparação e que visa produzir dados sobre domínios de problemas importantes directamente comparáveis entre Estados-Membros. Um destes primeiros estudos está em curso em 2008: um «inquérito sobre vítimas» de experiências de discriminação, crimes racistas e acções policiais entre migrantes e minorias em todos os 27 Estados-Membros. As conclusões deste e de outros estudos semelhantes levados a cabo pela FRA serão descritos em futuros relatórios anuais.

6. Pareceres

6.1. A directiva relativa à igualdade racial

É essencial que haja sanções eficazes e dissuasivas para lutar contra a discriminação étnica e racial. Sem elas, é improvável que as atitudes e padrões comportamentais discriminatórios mudem, permanecendo as vítimas indefesas. Além disso, os acordos dependem da disponibilidade de sanções que reforcem a posição negocial das vítimas. Não foi possível detectar sanções e/ou indemnizações relacionadas com casos de discriminação étnica ou racial durante o período 2006-2007 em 12 Estados-Membros. A ausência de sanções coincide, em alguns casos, com a ausência de um organismo eficaz para a igualdade. Esta observação salienta a importância e o papel centrais dos organismos para a igualdade.

- Os Estados-Membros devem assegurar que os organismos para a igualdade racial dispõem dos recursos necessários para desempenharem eficazmente a sua importante função. Deve ser-lhes conferida independência suficiente para inspirar confiança nas vítimas.

Um outro motivo para a ausência de sanções reside no papel dos organismos para a igualdade racial. As sanções não existem ou são raras em países onde os organismos para a igualdade não apoiam vítimas de discriminação em procedimentos conducentes a sanções, ou não têm poder para aplicar eles próprios sanções, ou, por qualquer razão, não utilizam esse poder.

- Os Estados-Membros devem assegurar que os organismos para a igualdade racial têm poderes para assistir as vítimas em procedimentos conducentes a sanções. Os organismos para a igualdade racial devem ter a possibilidade de funcionarem como pontos de acesso iniciais para vítimas e como organismos que ajudam as vítimas a obterem uma verdadeira reparação e plena compensação.

Em alguns países, a relativa escassez de sanções tem causas estruturais relacionadas com o papel do direito penal na luta contra a discriminação étnica. Simbolicamente, o direito penal é certamente o instrumento mais importante que qualquer Estado pode utilizar na luta contra a discriminação étnica. No entanto, na prática, o direito penal tem as suas desvantagens: a inversão do ónus da prova previsto na directiva relativa à igualdade social não se aplica, e a vítima de discriminação tem muitas vezes um controlo limitado do processo penal, que está habitualmente nas mãos dos serviços de procuradoria.

- Os Estados-Membros que se baseiam principalmente ou exclusivamente no direito penal devem criar procedimentos civis e administrativos complementares para que as vítimas de discriminação étnica ou racial obtenham uma verdadeira reparação e plena compensação.

6.2. Violência e criminalidade com motivação racista

Os Estados-Membros devem reconhecer que a recolha de dados sobre a criminalidade com motivação racista é essencial para a formulação de políticas baseadas em dados objectivos a utilizar na abordagem ao problema e na sua prevenção, e, conseqüentemente, para indicar se a legislação sobre a criminalidade com motivação racista é efectivamente dirigida para onde é mais necessária.

- Quando nos Estados-Membros a recolha de dados sobre criminalidade com motivação racista for limitada ou inexistente, é preciso instituir mecanismos abrangentes de recolha de dados que encorajem a comunicação pública e registos precisos. Para isso, estes Estados-Membros podem aprender com os Estados-Membros que instituíram boas práticas de recolha de dados.

Tal como em relatórios anuais anteriores, registou-se o problema de abusos dos agentes de aplicação da lei contra minorias vulneráveis. A confiança pública na polícia é um factor importante nas sociedades democráticas.

- Os Estados-Membros devem assegurar que o público pode comunicar incidentes de abuso e violência policial com motivação racista a uma autoridade independente preparada para receber queixas contra a polícia. Estas autoridades devem ser funcionalmente externas aos ministérios e a outros serviços governamentais.

6.3. Investigação e sensibilização

Os novos exemplos, no período a que se refere o relatório, de experiências de testes de discriminação no acesso ao emprego, à habitação e aos cuidados de saúde confirmam que este método desempenha um papel único e valioso ao trazer problemas desconhecidos à atenção do público.

- Solicita-se aos Estados-Membros que considerem a possibilidade de promover uma utilização mais ampla e sistemática dos testes de discriminação (ou «testes de situação»), a fim de facilitar uma avaliação mais clara da dimensão dos problemas e dos mecanismos de discriminação no emprego, na habitação e nos cuidados de saúde e de obter informações complementares aos dados oficiais.

6.4. Sanções e queixas

Em vários capítulos do Relatório Anual 2008 referem-se informações relativas a vítimas de discriminação que deveriam apresentar queixa e que não apresentam.

- Deve ser levada a cabo investigação sobre o funcionamento e o impacto da directiva relativa à igualdade racial, para esclarecer quais os factores que predispõem as vítimas de discriminação a apresentarem queixa ou que as constroem a não

o fazer, bem como os motivos pelos quais as sanções são ou não aplicadas por organismos ou tribunais especializados.

6.5. Formação em matéria de combate à discriminação

Dados concretos referidos nas secções sobre o emprego e sobre os cuidados de saúde do Relatório Anual sugerem que existe a necessidade de dar formação em matéria de combate à discriminação aos funcionários das instituições e das empresas.

- Os governos e os empregadores devem disponibilizar formação em matéria de combate à discriminação e diversidade nos sectores público e privado.
- Os empregadores públicos e privados do sector da saúde devem realizar regularmente formação sobre combate à discriminação destinada aos profissionais da saúde. Devem ser incluídas disciplinas de formação sobre combate à discriminação nos currículos das universidades e faculdades médicas.

6.6. Habitação

O acesso a habitação financiada pelo Estado com rendas reduzidas é um dos meios mais importantes de melhorar as condições globalmente deficientes a que estão sujeitos os imigrantes, os roma e outras minorias étnicas.

- Solicita-se aos Estados-Membros que aumentem o parque de habitações de renda reduzida, com financiamento público, para assegurar e, se necessário, impor a aplicação de critérios equitativos na atribuição de habitações economicamente acessíveis. Em particular, devem tomar todas as medidas necessárias para assegurar que estes critérios não discriminam os imigrantes, os roma e outras minorias étnicas.

6.7. Educação

A desigualdade no acesso e no desempenho na educação dos migrantes e das minorias, em comparação com a população maioritária, é particularmente flagrante nos países onde estão em vigor sistemas educativos que impõem precocemente percursos secundários diferenciados. De acordo com o «PISA 2006» sobre o desempenho na educação, a estratificação precoce dos alunos em instituições ou programas separados tem um impacto particularmente negativo no desempenho de alunos que estão socioeconómica ou linguisticamente desfavorecidos.

- Os Estados-Membros devem considerar a hipótese de adoptar sistemas escolares mais integradores a fim de reduzir a desigualdade na educação.

- O acesso à educação para todos os grupos populacionais, incluindo requerentes de asilo e migrantes em situação irregular, tem de ser definido em termos práticos e jurídicos firmes. As barreiras práticas, como procedimentos de inscrição e provas de acesso discriminatórios, indisponibilidade ou inacessibilidade de instalações pré-escolares, ou distâncias excessivamente longas das escolas, devem ser eliminadas.
- As formas de educação que envolvam segregação devem ser completamente abolidas, ou reduzidas e transformadas em aulas preparatórias de curta duração, que visem a integração de crianças de comunidades migrantes e minoritárias em turmas normais. Os Estados-Membros devem retirar lições dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem contra a prática de segregação das crianças roma em escolas especiais.

6.8. Recolha de dados na educação

A recolha, avaliação e discussão pública de informação fiável é uma condição prévia indispensável à melhoria da situação de grupos vulneráveis e desfavorecidos na educação. Isto foi recentemente confirmado pelo estudo «PISA 2006» sobre o desempenho da educação, que aponta para uma associação positiva significativa entre escolas que controlam e avaliam os resultados e tornam públicos os respectivos dados e um melhor desempenho dos alunos nos testes. Na maior parte dos Estados-Membros, os sistemas de controlo e avaliação são ainda insuficientes ou inexistentes.

- Os Estados-Membros devem considerar a hipótese de instalar sistemas que permitam o acompanhamento dos resultados dos alunos de comunidades migrantes e minoritárias.

6.9. Recolha de dados em matéria de cuidados de saúde

É necessário mais conhecimento na UE sobre a dinâmica da saúde e do bem-estar dos imigrantes e das minorias étnicas. Para este efeito, os Estados-Membros devem dar passos para a recolha sistemática de dados, criando uma base de indicadores ao dispor dos decisores políticos e dos planeadores necessária à definição das estratégias nacionais e comunitárias.

- Os Estados-Membros devem desenvolver e aplicar mecanismos de recolha de dados disponíveis ao público sobre desigualdade e discriminação nos cuidados de saúde. Nos inquéritos, registos e sistemas de informação pública sobre a saúde, os dados relativos ao estado de saúde e ao acesso aos serviços de saúde devem ser desagregados em função da dimensão étnica e disponibilizados ao público sempre que as regras nacionais de confidencialidade estatística o permitam.

6.10. Cuidados de saúde sensíveis aos migrantes e às minorias

Solicita-se aos serviços de cuidados de saúde que reconheçam não apenas o papel das origens culturais, sociais, linguísticas e clínicas, mas também o papel das circunstâncias difíceis e mal definidas em que muitas vezes os migrantes vivem e trabalham.

- Os Estados-Membros e a UE devem encorajar a realização de formação sensível aos aspectos culturais destinada aos profissionais da saúde. Os programas de desenvolvimento e formação do pessoal do sistema de saúde devem incluir componentes relacionados com as necessidades específicas dos Roma no que respeita ao estado de saúde.

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
Relatório Anual

Síntese
2008

Concepção e composição: red hot 'n' cool, Viena

2009 — 31 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-258-1

Encontram-se disponíveis na Internet numerosas informações sobre a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que podem ser consultadas através do sítio *web* da FRA (<http://fra.europa.eu>)

Como obter publicações da UE

Publicações pagas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- numa livraria indicando o título, o editor e/ou o número ISBN;
- contactando directamente um dos nossos agentes de vendas. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://bookshop.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

Publicações gratuitas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da Comissão Europeia. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://ec.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.



FRA — Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
Schwarzenbergplatz 11
1040 Wien
Áustria
Tel.: +43 158030-0
Fax: +43 158030-693
E-mail: information@fra.europa.eu

