

# IGUALDADE NA UE DECORRIDOS 20 ANOS DA APLICAÇÃO INICIAL DAS DIRETIVAS RELATIVAS À IGUALDADE —

O Parecer 1/2021 da FRA ilustra o grau e a natureza de experiências vividas de desigualdade e discriminação na UE. Fá-lo com referência aos motivos de discriminação e domínios da vida abrangidos pelas Diretivas Igualdade Racial e Igualdade no Emprego, bem como pela proposta de Diretiva Igualdade de Tratamento. Foi publicado em 30 de abril de 2021. A presente síntese apresenta as principais recomendações («Principais conclusões e posições») enunciadas no Parecer 1/2021 da FRA.

## PARECER 1/2021 DA FRA — SÍNTESE

**6**

Realizar o princípio da igualdade de tratamento em conformidade com a Diretiva Igualdade Racial e a Diretiva Igualdade no Emprego

**11**

Ter em conta a proteção heterogénea contra a discriminação nas disposições jurídicas da UE

**14**

Reconhecer potenciais novos meios de discriminação

**15**

Não denúncia da discriminação e escassa sensibilização para os direitos

**20**

Evolução do papel dos organismos para a igualdade de tratamento

**23**

Promover a recolha e utilização de dados relativos à igualdade, incluindo a correta aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

**26**

A recolha de dados relativos à igualdade nos termos do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2022

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

É necessário obter autorização junto dos detentores dos direitos de autor para a utilização ou reprodução de fotografias ou outro material que não esteja protegido pelos direitos de autor da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Nem a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia nem qualquer pessoa que atue em seu nome se responsabiliza pela utilização que possa ser feita da informação aqui apresentada.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2022

Print	ISBN: 978-92-9461-517-6	doi:10.2811/564084	TK-03-21-509-PT-C
PDF	ISBN: 978-92-9461-498-8	doi:10.2811/41956	TK 03-21-509-PT-N

---

## Abreviaturas

<b>AEPD</b>	Autoridade Europeia para a Proteção de Dados
<b>Carta</b>	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
<b>CEPD</b>	Comité Europeu para a Proteção de Dados
<b>Equinet</b>	Rede Europeia de Organismos para a Igualdade de Tratamento
<b>EU-MIDIS</b>	Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia
<b>FRA</b>	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
<b>IA</b>	Inteligência artificial
<b>LGBTIQ</b>	Pessoas Lésbicas, <i>Gays</i> , Bissexuais, Transgénero, <i>Queer</i> e Intersexo
<b>RGPD</b>	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>UE-27</b>	27 Estados-Membros da UE

---

# A AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo presente o Tratado da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 6.º,

Recordando as obrigações estabelecidas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta),

Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho, de 15 de fevereiro de 2007, que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o artigo 2.º com o objetivo de a agência «proporcionar às instituições, órgãos, organismos e agências da Comunidade, bem como aos seus Estados-Membros, quando aplicarem o direito comunitário, assistência e competências no domínio dos direitos fundamentais, a fim de os ajudar a respeitar plenamente estes direitos quando tomarem medidas ou definirem ações no âmbito das respetivas esferas de competência»,

Tendo em conta o artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho, que encarrega a agência de «[f]ormula[r] e publica[r] conclusões e emit[ir] pareceres sobre tópicos temáticos específicos, quer por iniciativa própria, quer a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão, para serem transmitidos às instituições da União, assim como aos seus Estados-Membros quando aplicarem o direito comunitário»,

Tendo em conta os relatórios de 2014 e de 2021 da Comissão Europeia sobre a aplicação da 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 («Diretiva Igualdade Racial») e a 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 atividade profissional («Diretiva Igualdade no Emprego»),

Considerando que, de acordo com o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial, o relatório da Comissão «atenderá, na medida do adequado, às opiniões do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia», conforme substituído pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

Tendo por base os elementos recolhidos e analisados pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os seus inquéritos de grande escala, bem como os seus relatórios temáticos e anuais,

No seguimento de contributos circunstanciados anteriores prestados pela Comissão Europeia neste contexto,

APRESENTA O SEGUINTE PARECER:

# PRINCIPAIS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

O artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2000/43/CE (Diretiva Igualdade Racial) e o artigo 19.º da Diretiva 2000/78/CE (Diretiva Igualdade no Emprego) incumbem a Comissão Europeia de elaborar quinquenalmente um relatório dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação das referidas diretivas. O artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial estipula que o relatório da Comissão atenderá, na medida do adequado, às opiniões do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, atualmente a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA).

Os pareceres aqui apresentados complementam, reforçam e, por vezes, reiteram pareceres anteriores que a FRA formulou na sua vasta obra até à data sobre igualdade, não discriminação e racismo <sup>(1)</sup>. Os pareceres dizem respeito à situação da igualdade na UE — por motivos diversos e em diferentes domínios da vida — até ao final de 2020.

Dados objetivos, fiáveis e comparáveis que documentam experiências de desigualdade e discriminação constituem um instrumento essencial para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos. O Parecer 1/2021 da FRA recorre a dados gerados através de inquéritos da FRA e outros elementos recolhidos pela agência através da sua rede de investigação multidisciplinar, Franet, e em cooperação com a Rede Europeia de Organismos para a Igualdade de Tratamento (Equinet).

O Parecer da 1/2021 da FRA ilustra o grau e a natureza de experiências vividas de desigualdade e discriminação na UE. Fá-lo com referência aos motivos de discriminação e domínios da vida abrangidos pelas Diretivas Igualdade Racial e Igualdade no Emprego, bem como em relação aos motivos e domínios abrangidos pela proposta de Diretiva Igualdade de Tratamento <sup>(2)</sup>.

As principais fontes de dados referidas no Parecer 1/2021 da FRA incluem cinco inquéritos da FRA que abrangem um conjunto de motivos protegidos na legislação da UE e domínios da vida nos quais pode ocorrer discriminação. A FRA recolhe dados de inquéritos diretamente junto das pessoas que são afetadas pela discriminação e esses dados oferecem uma perspetiva ímpar sobre a falta de dados equivalentes em muitos Estados-Membros. Concretamente, o Parecer 1/2021 da FRA recorre a dados e elementos das seguintes fontes (consultar o anexo para mais informações sobre os inquéritos da FRA):

- ★ ***EU-MIDIS II: Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia — Principais resultados*** (2016),
- ★ ***EU-MIDIS II: Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia — Ser negro na União Europeia*** (2018),
- ★ ***EU-MIDIS II: Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia — Ciganos: resultados selecionados*** (2016),
- ★ ***EU-MIDIS II: Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia — Muçulmanos: resultados selecionados*** (2017),
- ★ ***Experiências e perceções de antissemitismo — Segundo inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra judeus na UE*** (2018),
- ★ ***EU LGBTI Survey II*** [Segundo Inquérito da UE sobre pessoas LGBTI] (2019),
- ★ ***Roma and Travellers Survey*** [Inquérito aos ciganos e comunidades itinerantes] (2019),
- ★ ***Relatório sobre os Direitos Fundamentais*** (2019),
- ★ recolha de dados *ad hoc* sobre experiências de discriminação no domínio do emprego e da atividade profissional baseada numa deficiência ou na idade,
- ★ recolha de dados *ad hoc* sobre o estatuto e o funcionamento dos organismos para a igualdade de tratamento, em cooperação com a Equinet.

<sup>(1)</sup> FRA (2021), «**Igualdade, não discriminação e racismo**».

<sup>(2)</sup> Comissão Europeia (2008), ***Proposta de Diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual***, COM(2008) 426 final, Bruxelas, 2 de julho de 2008.

O Parecer 1/2021 da FRA apresenta dados da FRA de experiências de discriminação baseada nos motivos e nos domínios da vida abrangidos pelas Diretivas relativas à igualdade racial e no emprego. Também apresenta dados de experiências de discriminação que transcendem os motivos e domínios de vida abrangidos por estas duas diretivas. Esta informação é pertinente para as longas negociações sobre a proposta de 2008 de Diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual <sup>(3)</sup>.

A secção 4 do Parecer 1/2021 da FRA examina a evolução do papel dos organismos para a igualdade de tratamento nos Estados-Membros. Este exame responde à recomendação da Comissão Europeia de 2018 relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento <sup>(4)</sup>, e à potencial proposta de legislação para reforçar os organismos para a igualdade de tratamento que foi anunciada para 2022 no Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025 <sup>(5)</sup>.

A este respeito, o Parecer 1/2021 da FRA complementa o relatório da Comissão Europeia de 2021 sobre a aplicação da Diretiva Igualdade Racial e da Diretiva Igualdade no Emprego <sup>(6)</sup>, e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha sobre organismos para a igualdade de tratamento e a aplicação da Recomendação da Comissão relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento <sup>(7)</sup>.

O relatório da Comissão Europeia analisa as dificuldades sentidas pelos Estados-Membros na interpretação das disposições de ambas as diretivas e inclui esclarecimentos do Tribunal de Justiça da União Europeia a este respeito. Resumindo, o documento de trabalho dos serviços da Comissão compara a situação dos organismos para a igualdade de tratamento com as medidas propostas na recomendação da Comissão Europeia relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento.

O Parecer 1/2021 da FRA não analisa jurisprudência sobre discriminação, para evitar a duplicação com o relatório da Comissão Europeia sobre a aplicação das diretivas. A FRA abrange desenvolvimentos selecionados na jurisprudência nos seus relatórios anuais sobre direitos fundamentais<sup>(8)</sup>, e atualiza periodicamente informações sobre processos e decisões na sua base de dados sobre islamofobia <sup>(9)</sup>. A publicação *European Equality Law Review* [Revisão da legislação europeia em matéria de igualdade] faculta atualizações regulares sobre desenvolvimentos jurídicos e políticos no domínio da igualdade e da não discriminação <sup>(10)</sup>.

Por último, o Parecer 1/2021 da FRA reflete sobre o modo como os dados sobre a igualdade podem ser usados como um instrumento para monitorizar a realização do princípio da igualdade de tratamento na UE e nos seus Estados-Membros.

---

<sup>(3)</sup> Comissão Europeia (2008), *Proposta de Diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual*, COM(2008) 426 final, Bruxelas, 2 de julho de 2008.

<sup>(4)</sup> Comissão Europeia (2018), *Recomendação (UE) 2018/951 da Comissão, de 22 de junho de 2018, relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento*, JO 2018 L 167.

<sup>(5)</sup> Comissão Europeia (2020), *Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelas, 18 de setembro de 2020.

<sup>(6)</sup> Comissão Europeia (2021), *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»)*, COM(2021) 139 final, Bruxelas, 19 de março de 2021.

<sup>(7)</sup> Comissão Europeia (2021), *Documento de trabalho dos serviços da Comissão: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies* [Organismos para a igualdade de tratamento e a aplicação da Recomendação da Comissão relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento], SWD(2021) 63 final, Bruxelas, 19 de março de 2021.

<sup>(8)</sup> FRA (2020), *Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2020*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia (Serviço das Publicações). Consultar igualmente FRA (2020), *Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2020 – Investigação por país*.

<sup>(9)</sup> FRA (2021), «*Base de dados 2012–2019 islamofobia – Processos e decisões*».

<sup>(10)</sup> Rede Europeia de peritos legais no domínio da igualdade de género e da não discriminação [European Equality Law Network] (2021), «*Análises da legislação*».

## **Elementos comuns e diferenças entre a Diretiva Igualdade Racial (2000/43/CE) e a Diretiva Igualdade no Emprego (2000/78/CE)**

### **Elementos comuns**

- Ambas as diretivas dão execução ao princípio da igualdade de tratamento.
- Definem os quadros para combater a discriminação.
- A proibição da discriminação abarca a discriminação direta, a discriminação indireta, o assédio e as instruções para discriminar.
- Proíbem a discriminação no emprego e na atividade profissional.
- As diferenças no tratamento baseadas em requisitos genuínos e determinantes para o exercício de profissão são justificadas.
- Contêm disposições equivalentes respeitantes a ação positiva, defesa dos direitos, ónus da prova, proteção contra atos de retaliação, divulgação da informação, diálogo social, diálogo com organizações não governamentais e sanções.

### **Diferenças**

- A Diretiva Igualdade Racial proíbe a discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica.
- A Diretiva Igualdade no Emprego proíbe a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual.
- A Diretiva Igualdade Racial proíbe a discriminação no que respeita a proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde; os benefícios sociais e o acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação.
- A Diretiva Igualdade no Emprego apenas abrange o domínio do emprego e da atividade profissional.
- A Diretiva Igualdade Racial obriga os Estados-Membros a designarem órgãos para a promoção da igualdade de tratamento. Na Diretiva Igualdade no Emprego, essa obrigação não está incluída.
- A Diretiva Igualdade no Emprego prevê adaptações razoáveis para as pessoas deficientes.

## REALIZAR O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE TRATAMENTO EM CONFORMIDADE COM A DIRETIVA IGUALDADE RACIAL E A DIRETIVA IGUALDADE NO EMPREGO

Os dados e elementos recolhidos pela FRA revelam consistentemente que as pessoas na UE sofrem frequentemente discriminação pelos motivos e nos domínios da vida enumerados na Diretiva Igualdade Racial e na Diretiva Igualdade no Emprego. Esta é a realidade, não obstante o facto de as diretivas estarem em vigor desde 2000.

Esta circunstância levanta questões acerca da eficácia das medidas e disposições institucionais que os Estados-Membros criaram para aplicar a legislação relativa à não discriminação, nomeadamente os regimes que instituíram relativamente à eficácia, à proporcionalidade e ao carácter dissuasivo das sanções em casos de discriminação (artigo 15.º da Diretiva Igualdade Racial; artigo 17.º da Diretiva Igualdade no Emprego). Outras lacunas na aplicação das disposições jurídicas da UE em matéria de não discriminação identificadas pelos profissionais da justiça dizem respeito às sanções aplicadas nos Estados-Membros, que atualmente «não garantem uma reparação efetiva, nem atuam como um elemento dissuasor eficaz» <sup>(11)</sup>.

A Diretiva Igualdade Racial proíbe a discriminação direta e indireta baseada em motivos de origem racial ou étnica. O artigo 3.º sobre o âmbito da diretiva especifica que esta se aplica ao emprego e à atividade profissional, à formação profissional, às condições de trabalho e à filiação a organizações de trabalhadores ou patronais; à proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde; aos benefícios sociais; à educação; ao acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação.

A Diretiva Igualdade no Emprego proíbe a discriminação direta e indireta em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual. O artigo 3.º sobre o âmbito da diretiva especifica que esta se aplica aos domínios do emprego e da atividade profissional, à formação profissional, às condições de trabalho e à filiação em organizações de trabalhadores ou patronais.

**No tocante à Diretiva Igualdade Racial**, os dados dos inquéritos da FRA revelam o que se expõe a seguir.

- A prevalência da discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica mantém-se consistentemente elevada, ao longo do tempo e em diferentes grupos da população em diferentes Estados-Membros. Por exemplo, os dados do EU-MIDIS II mostram que, em 2016, quase um em cada quatro inquiridos (24 %) se sentiu discriminado nos 12 meses anteriores ao inquérito num ou mais aspetos da vida quotidiana devido à sua origem étnica ou imigrante. Os dados do EU-MIDIS I em 2007 revelam que quase um em cada três inquiridos (30 %) afirmou que se sentiu discriminado devido à sua etnia (em relação a um ou mais aspetos da vida) durante os 12 meses anteriores ao inquérito <sup>(12)</sup>. As melhorias introduzidas à metodologia de amostragem e a aplicação de ponderações do delineamento amostral para a análise dos dados do EU-MIDIS II restringem, de certo modo, a comparabilidade direta entre os dois inquéritos. No entanto, as conclusões indicam poucos progressos ao longo do tempo, uma vez que as taxas se mantêm elevadas.
- Os dados do inquérito da FRA revelam que as pessoas imigrantes ou oriundas de uma minoria étnica (incluindo os ciganos e as comunidades itinerantes, os muçulmanos, os judeus e as pessoas de ascendência africana) sofrem regularmente elevados níveis de discriminação com base na sua origem étnica ou racial (bem como na sua religião ou crença) em diferentes aspetos da vida. Por exemplo, nos cinco anos anteriores ao

<sup>(11)</sup> Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable* [Futuro da legislação em matéria de igualdade na Europa – Relatório de síntese da mesa-redonda em linha], Bruxelas, Secretariado da Equinet.

<sup>(12)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 13; FRA (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report* [Inquérito às minorias e discriminação na União Europeia – Relatório dos principais resultados], Serviço das Publicações, p. 36.



respetivo inquérito, 41 % dos ciganos, 45 % das pessoas com uma origem do Norte de África, 39 % das pessoas com uma origem da África Subsariana <sup>(13)</sup>, 60 % dos ciganos e comunidades itinerantes <sup>(14)</sup> e 25 % dos judeus <sup>(15)</sup> sentiram-se discriminados devido à sua origem étnica ou imigrante.

- As pessoas descrevem a discriminação como uma experiência recorrente: embora algumas pessoas sofram discriminação diariamente, o número médio de experiências de discriminação cifra-se em 4,6 incidentes por ano <sup>(16)</sup>.
- A prevalência da discriminação baseada na origem racial ou étnica varia consideravelmente nos Estados-Membros, mas também entre os diferentes grupos inquiridos num único país. Por exemplo, os ciganos e as comunidades itinerantes, as pessoas com ascendência africana e os imigrantes e descendentes de imigrantes do Norte de África sofrem níveis mais elevados de discriminação do que outros grupos inquiridos no mesmo país <sup>(17)</sup>.
- Sinais visíveis de diferença – tais como a cor da pele, o aspeto físico, ou o uso de vestuário tradicional ou religioso (por exemplo, véu) em espaços públicos – desencadeiam níveis elevados de tratamento desigual das pessoas de ascendência africana, dos ciganos e das mulheres muçulmanas na EU <sup>(18)</sup>.
- Embora os inquiridos ciganos e as pessoas de ascendência africana tenham salientado sobretudo que sofrem discriminação com base no seu aspeto físico, os imigrantes e os descendentes de imigrantes do Norte de África e da Turquia indicaram principalmente sofrerem discriminação com base nos seus nomes e apelidos <sup>(19)</sup>. O nome de um inquirido foi o principal motivo para discriminação no acesso a habitação e o segundo em termos de importância em todos os outros aspetos da vida abrangidos pelo inquérito.
- As experiências de discriminação variam entre os grupos etários e as gerações, com os descendentes de imigrantes oriundos do Norte de África, por exemplo, a indicarem que sofrem taxas mais elevadas de discriminação étnica e religiosa do que a primeira geração de imigrantes <sup>(20)</sup>. Esta conclusão reflete diversos fatores, nomeadamente uma maior sensibilização para a igualdade e os direitos nas gerações posteriores, e/ou o impacto de diferentes estatutos jurídicos – e direitos resultantes – de que beneficiam os descendentes de imigrantes, e, em contrapartida, uma menor expectativa de igualdade de tratamento na primeira geração de imigrantes. Todavia, estas conclusões justificam uma análise mais aprofundada.
- Em média, não existem diferenças substanciais entre as experiências de discriminação de homens e mulheres com base na sua origem étnica ou imigrante. Existem, porém, diferenças substanciais de género nos e entre grupos-alvo nalguns Estados-Membros <sup>(21)</sup>.
- A maioria dos inquiridos sofre discriminação racial no trabalho ou quando procura trabalho, designadamente os ciganos e os inquiridos com origem no Norte de África. Os africanos do Norte de África e da África Subsariana sofrem frequentemente discriminação no trabalho <sup>(22)</sup>.

<sup>(13)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(14)</sup> FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* [Ciganos e comunidades itinerantes em seis países – Inquérito sobre ciganos e comunidades itinerantes], Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(15)</sup> FRA (2018), *Experiências e perceções de antissemitismo – Segundo inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra judeus na UE*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 60. O segundo inquérito sobre antissemitismo apenas fornece a taxa de discriminação reportada a um período de 12 meses.

<sup>(16)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 14.

<sup>(17)</sup> *Ibid.*, p. 29–32.

<sup>(18)</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>(19)</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>(20)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 30. FRA (2017), *Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia: Muçulmanos – Resultados selecionados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 24.

<sup>(21)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(22)</sup> *Ibid.*, p. 34 e p. 38.

— Outros aspetos da vida com taxas particularmente elevadas de experiências de discriminação são o acesso a habitação e o acesso a serviços públicos ou privados, tais como administração pública, transportes públicos, estabelecimentos comerciais, restaurantes ou bares <sup>(23)</sup>.

**No tocante à Diretiva Igualdade no Emprego**, os dados dos inquéritos da FRA e os dados *ad hoc* da FRA recolhidos sobre experiências de discriminação baseada numa deficiência ou na idade para efeitos do Parecer 1/2021 da FRA revelam o que a seguir se expõe.

— Registaram-se poucos progressos no terreno desde que a Comissão Europeia publicou o seu relatório sobre a aplicação da diretiva em 2014 <sup>(24)</sup>: a prevalência de discriminação no emprego em razão da religião ou crença, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual manteve-se elevada na maioria dos Estados-Membros da UE.

— A percentagem de pessoas em 2019 que se identificam como lésbicas, *gays*, bissexuais e transgénero (LGBT) que se sentiram discriminadas quando procuravam trabalho (11 %) é sensivelmente igual à percentagem de 2012 (13 %). É também o caso da percentagem de pessoas LGBT que se sentiram discriminadas no trabalho (21 % em 2019 em comparação com 19 % em 2012) <sup>(25)</sup>. As pessoas que se identificam como transgénero estão incluídas nestes números para efeitos de comparação entre os dois inquéritos.

— As pessoas com origens em minorias étnicas, na imigração ou religiosas sofrem regularmente discriminação em razão da religião ou crença no emprego e num grau mais elevado do que a população em geral.

— A prevalência de discriminação em razão da religião ou crença no emprego é relativamente alta para as pessoas oriundas de grupos de minorias étnicas ou da imigração (taxa de cinco anos: 12 %) e para os membros de minorias religiosas, tais como os muçulmanos (taxa de cinco anos: 17 %) e judeus (taxa de 12 meses: 16 %) <sup>(26)</sup>.

— Apenas 1 % dos inquiridos da população geral se sentiram discriminados no emprego devido à sua religião ou crença nos cinco anos anteriores ao inquérito, conforme revelam os dados do Inquérito sobre os Direitos Fundamentais. Contudo, 15 % dos inquiridos no mesmo inquérito que se autoidentificaram como muçulmanos afirmam que se sentiram discriminados no emprego devido à sua religião ou convicções nos cinco anos que antecederam o inquérito.

— As muçulmanas referem «a forma como se vestem» (uso de véu/turbante) como a principal razão para serem discriminadas no emprego <sup>(27)</sup>.

— No atinente à deficiência, os dados do Inquérito sobre os Direitos Fundamentais revelam que a discriminação no emprego aumenta com o grau de limitação em atividades diárias. As pessoas com limitações graves são mais suscetíveis de sofrerem discriminação do que aquelas sem limitações graves e as que não têm quaisquer limitações nas atividades diárias. De salientar que o Inquérito sobre os Direitos Fundamentais abordou questões relacionadas com a discriminação em razão da deficiência através de perguntas do Módulo de saúde europeu mínimo, desenvolvido pelo Eurostat com a finalidade de recolher dados sobre a autoapreciação do estado de saúde. O módulo inclui a seguinte

<sup>(23)</sup> FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* [Ciganos e comunidades itinerantes em seis países – Inquérito sobre ciganos e comunidades itinerantes], Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(24)</sup> Comissão Europeia (2014), *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório conjunto sobre a aplicação da 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 («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»)*, COM(2014) 2 final, Bruxelas, 17 de janeiro de 2014.

<sup>(25)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 10.

<sup>(26)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2018), *Experiências e perceções de antissemitismo – Segundo inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra judeus na UE*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(27)</sup> FRA (2017), *Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia: Muçulmanos – Resultados selecionados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 24.

pergunta: «Pelo menos nos últimos seis meses, em que medida esteve limitado devido a um problema de saúde nas atividades que as pessoas normalmente realizam? Diria que esteve... [Categorias de resposta: “Limitado gravemente”; “Limitado, mas não gravemente”; “Sem qualquer limitação”; “Prefere não responder”; “Não sabe”].» Segundo o Eurostat, esta pergunta pode ser usada como medida das limitações duradouras relacionadas com problemas de saúde física ou mental, doença, ou deficiência <sup>(28)</sup>.

- As pessoas com deficiência sofrem regularmente discriminação no trabalho e mais ainda quando procuram trabalho, conforme revelam os dados recolhidos para o efeito do Parecer 1/2021 da FRA. A FRA recolheu esses dados através da Franet, os quais apenas estavam disponíveis num número reduzido de Estados-Membros da UE <sup>(29)</sup>.
- As mulheres com deficiência têm mais probabilidades do que os homens de sofrerem discriminação em razão da deficiência no emprego.
- As conclusões do Inquérito sobre os Direitos Fundamentais mostram taxas relativamente elevadas de discriminação relacionada com a idade no emprego para a população geral (taxa de cinco anos: 15 %), com diferenças substanciais entre países.
- Os dados do Inquérito sobre os Direitos Fundamentais revelam que duas vezes mais pessoas afirmam sofrer discriminação no emprego por serem «demasiado velhas» relativamente às que são «demasiado jovens» (10 % contra 6 %).
- Existe uma elevada prevalência de experiências de discriminação relacionada com a idade no emprego em relação às pessoas mais velhas, conforme revelam os dados recolhidos para efeitos do Parecer 1/2021 da FRA.
  - ★ A prevalência tende a aumentar com a idade dos inquiridos, sendo particularmente elevada para as pessoas com 50 anos ou mais. Estes dados apenas estavam disponíveis num número reduzido de Estados-Membros da UE <sup>(30)</sup>.
  - ★ A prevalência de experiências de discriminação relacionada com a idade é mais elevada na procura de trabalho do que no trabalho.
  - ★ As mulheres tendem a sofrer discriminação relacionada com a idade no emprego mais frequentemente do que os homens.
- Os dados do Inquérito sobre os Direitos Fundamentais revelam também que a prevalência ao longo de cinco anos da discriminação no emprego com base em qualquer motivo é quase o dobro para as pessoas que se identificam como lésbicas, gays e bissexuais (LGB) ou «outro» (41 %) do que para as que se identificam como heterossexuais (22 %) <sup>(31)</sup>.
- As pessoas LGB sofrem taxas de discriminação mais elevadas no trabalho do que quando estão à procura de trabalho, sem diferenças substanciais entre lésbicas, homossexuais e pessoas bissexuais <sup>(32)</sup>.
- A discriminação relacionada com a idade no emprego para as pessoas LGB aumenta com a idade, sendo particularmente elevada para as pessoas com 55 anos ou mais <sup>(33)</sup>.

<sup>(28)</sup> Consultar Eurostat (2013), *Inquérito europeu de saúde por entrevista (Fase 2 do EHIS) – Manual metodológico*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 16–17.

<sup>(29)</sup> Para referências pormenorizadas, consultar a secção 1.2.2. do Parecer 1/2021 da FRA.

<sup>(30)</sup> Para referências pormenorizadas, consultar a secção 1.2.3 do Parecer 1/2021 da FRA.

<sup>(31)</sup> FRA (2020), *O que significam os direitos fundamentais para as pessoas na UE? Inquérito sobre os Direitos Fundamentais*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(32)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 31.

<sup>(33)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2020), *O que significam os direitos fundamentais para as pessoas na UE? Inquérito sobre os Direitos Fundamentais*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.



## PARECER 1 DA FRA

Em consonância com o artigo 5.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 7.º da Diretiva Igualdade no Emprego — no que respeita àquilo que as diretivas referem como ação positiva —, os Estados-Membros da UE poderiam introduzir medidas «destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com» os motivos de discriminação e aspetos da vida enumerados nessas diretivas, conforme evidenciado pela investigação da FRA e outras fontes de dados nacionais.

Os Estados-Membros da UE poderiam identificar essas desvantagens e tendências na discriminação através da recolha e análise sistemática de dados das experiências vividas e condições socioeconómicas dos membros de grupos da população em risco de discriminação, conforme salientado no Parecer n.º 6 da FRA sobre os dados relativos à igualdade.

Em consonância com o artigo 15.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 17.º da Diretiva Igualdade no Emprego, os Estados-Membros da UE deverão intensificar os esforços para melhorar a eficácia das medidas e das disposições institucionais em vigor para dar cumprimento à legislação antidiscriminação e assegurar que as «sanções aplicáveis às violações das disposições nacionais aprovadas em execução» das diretivas são «eficazes, proporcionais e dissuasivas».

## TER EM CONTA A PROTEÇÃO HETEROGÉNEA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO NAS DISPOSIÇÕES JURÍDICAS DA UE

O artigo 10.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) indica que «[n]a 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».

O artigo 19.º do TFUE especifica ainda que «o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual».

O artigo 21.º da Carta proíbe «qualquer discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor, 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». O artigo 21.º também proíbe toda a discriminação em razão da nacionalidade «[n]o âmbito de aplicação dos Tratados e sem prejuízo das suas disposições específicas». A Carta é vinculativa para as instituições da UE em todas as suas ações e para os Estados-Membros quando aplicam o direito da UE. De acordo com o artigo 51.º, n.º 1, as disposições da Carta têm por destinatários as instituições e os órgãos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, e os Estados-Membros somente quando aplicam o direito da União.

Além disso, a UE assinou e ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que inclui a não discriminação como um princípio da convenção (artigo 3.º), sendo que o artigo 5.º proíbe ainda qualquer forma de discriminação contra pessoas com deficiência.

Apesar destas disposições, o quadro jurídico da UE para a igualdade continua a estar marcado por lacunas na promoção da igualdade de tratamento. A aplicação do direito derivado da União — ou seja, as diretivas relativas à igualdade racial, no emprego e entre géneros <sup>(34)</sup> — apresenta lacunas na sua proteção e conduz a uma hierarquia artificial de motivos, que limitam a abrangência e o âmbito da proteção ao nível da UE contra a discriminação. Contrariamente aos motivos em razão do sexo e origem racial ou étnica, que se encontram extensivamente protegido nas disposições jurídicas da UE, os motivos em razão da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual não beneficiam do mesmo grau de proteção.

Além disso, a proteção contra a discriminação é díspar nos Estados-Membros, apesar de a maioria ter adotado legislação que vai além das regras mínimas introduzidas pelas diretivas relativas à igualdade racial, no emprego e entre géneros. Ao abrangerem motivos e aspetos da vida adicionais na legislação nacional, a maioria dos Estados-Membros reconhece a necessidade de que a proteção das pessoas contra a discriminação vá além do quadro jurídico da UE para a igualdade existente.

Contudo, apesar dos apelos do Parlamento Europeu e dos esforços da Comissão Europeia, a proposta da Comissão de 2008 de diretiva que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual — a Diretiva Igualdade de Tratamento — continua bloqueada no Conselho, onde tem de ser adotada por unanimidade. Embora 14 Estados-Membros apoiem plenamente a proposta, um número não especificado de Estados-Membros continua a opor-se <sup>(35)</sup>.

<sup>(34)</sup> Diretiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, 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, JO L 180 de 2010; 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 (reformulação), JO L 204 de 2006; 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, JO L 373 de 2004.

<sup>(35)</sup> Conselho da União Europeia (2020), *Proposta de diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual — Informação da Presidência sobre respostas ao seu questionário*, Bruxelas, 4 de novembro de 2020.

Os dados do inquérito da FRA revelam que, por exemplo, muitos ciganos, comunidades itinerantes, muçulmanos, judeus e imigrantes e os seus descendentes não podem afirmar com certeza se sofreram discriminação com base na raça e etnia ou com base na religião ou crença. Os dados também mostram consistentemente que muitas pessoas na UE são vítimas de discriminação múltipla e intersetorial, com base em várias combinações de motivos.

A discriminação intersetorial descreve uma situação em que intervêm vários motivos, os quais interagem uns com os outros simultaneamente, de tal modo que são inseparáveis e produzem tipos específicos de discriminação. Os profissionais neste domínio reconhecem, porém, que abordar a discriminação sob um único prisma não permite captar a diversidade de modos como as pessoas sofrem discriminação nas suas vidas quotidianas. No entanto, a discriminação intersetorial não se encontra protegida ao abrigo da legislação da UE, e apenas alguns Estados-Membros adotaram disposições jurídicas que dizem respeito à discriminação múltipla ou intersetorial.

Existe também a preocupação de que o fenómeno da discriminação sistémica ou estrutural afete a igualdade de tratamento. A Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos define a discriminação sistémica ou estrutural como sendo «evidenciada nas desigualdades que resultam da legislação, das políticas e das práticas, não de forma intencional mas sim como consequência de diversos fatores institucionais na elaboração, execução e revisão da legislação, das políticas e das práticas» <sup>(36)</sup>.

Os dados recolhidos pela FRA revelam provas de discriminação estrutural nos Estados-Membros, conforme ilustrado pelas conclusões sobre ciganos e pessoas de ascendência africana no EU-MIDIS II e o inquérito aos ciganos e comunidades itinerantes. Os resultados indicam que as pessoas vítimas de algumas das taxas mais elevadas de discriminação têm também tendência a sofrer taxas elevadas e acima da média de privação material.

- Uma percentagem substancial de inquiridos ciganos e os seus filhos (80 %) vivem com um rendimento inferior aos limiares de risco de pobreza dos respetivos países; um em cada quatro ciganos (27 %) e uma em cada três crianças ciganas (30 %) vivem num agregado familiar que passou fome pelo menos uma vez no mês anterior ao EU-MIDIS II; um em cada três ciganos vive em casas sem água canalizada e um em cada 10 vive em casas sem eletricidade. Quando questionados sobre se o rendimento total do agregado familiar era suficiente para a sua subsistência, 92 % dos ciganos inquiridos responderam que enfrentavam algumas dificuldades e 45 % que enfrentavam «grandes dificuldades» <sup>(37)</sup>.
- Em absoluto contraste com a população em geral, uma em cada quatro crianças ciganas e de comunidades itinerantes (23 %) nos seis países abrangidos pelo inquérito aos ciganos e comunidades itinerantes da FRA vive num agregado familiar afetado por privação material grave. Tal significa que os membros do agregado familiar não podem pagar produtos básicos, tais como alimentos saudáveis ou aquecimento, ou têm rendas em atraso e não podem permitir-se uma semana de férias por ano <sup>(38)</sup>.
- Mais de um em cada dois (55 %) inquiridos de ascendência africana têm um rendimento familiar abaixo do limiar de risco de pobreza após transferências sociais no país onde vivem. A sua taxa de risco de pobreza é elevada para os inquiridos da segunda geração (48 %) e os inquiridos que são cidadãos (49 %) e é superior à da população em geral. Um em cada dois inquiridos de ascendência africana indicou viver em habitações sobrelotadas (45 %), comparativamente com 17 % da população em geral nos 28 Estados-Membros da UE. Um em cada 10 desses inquiridos (12 %) vive em situação de carência habitacional, o que inclui viver numa residência sem chuveiro e sanita ou numa residência demasiado escura, com as paredes ou as janelas degradadas ou com infiltrações no telhado <sup>(39)</sup>.

<sup>(36)</sup> Conselho da União Europeia (2021), **Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos**, Bruxelas, 2 de março de 2021, p. 20.

<sup>(37)</sup> FRA (2016), **Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Ciganos – Resultados selecionados**, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(38)</sup> FRA (2020), **Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey** [Ciganos e comunidades itinerantes em seis países – Inquérito sobre ciganos e comunidades itinerantes], Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(39)</sup> FRA (2018), **EU-MIDIS II: Ser negro na União Europeia**, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

## ↑ PARECER 2 DA FRA

O legislador da UE e os Estados-Membros devem procurar garantir níveis comparáveis, consistentes e elevados de proteção contra discriminação em razão do sexo, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual em diferentes aspetos da vida. Ao fazê-lo, os Estados-Membros podem inspirar-se em estratégias e planos de ação da Comissão Europeia que propõem alcançar uma União da igualdade. Os mesmos incluem o Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025; o Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos 2020-2030; a Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ [lésbicas, *gays*, bissexuais, transgénero, intersexuais e *queer*] 2020-2025; a Estratégia sobre os direitos das pessoas com deficiência 2021-2030; o Plano de ação sobre a integração e a inclusão 2021-2027; e a Estratégia da UE para a igualdade de género 2020-2025.

A UE e os seus Estados-Membros devem continuar a explorar todas as opções possíveis para desbloquear as negociações sobre a proposta de Diretiva Igualdade de Tratamento. A adoção da diretiva sem mais delongas eliminaria a hierarquia artificial de motivos que se instalou na União, assegurando que a UE e os seus Estados-Membros oferecem proteção abrangente e consistente contra a discriminação em razão da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual em aspetos fundamentais da vida que atualmente não se encontram abrangidos por direito derivado da UE.

O legislador da UE deverá equacionar alargar o conceito de discriminação para incluir a discriminação intersetorial na legislação existente e nova no domínio da igualdade e da não discriminação. Tal permitiria à UE e aos Estados-Membros reforçar a proteção jurídica contra a discriminação intersetorial, nomeadamente para as mulheres vítimas de discriminação com base numa combinação de diferentes motivos de discriminação.



## RECONHECER POTENCIAIS NOVOS MEIOS DE DISCRIMINAÇÃO

Os últimos anos registaram um aumento exponencial da utilização de algoritmos e da inteligência artificial (IA) para a tomada de decisões em diversos domínios societais. A FRA, entre outros intervenientes, mostrou que a utilização de algoritmos e da IA pode ter um impacto significativo no princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação. Tal foi também salientado pelo grupo de peritos de alto nível sobre a IA da União Europeia.

Contudo, o conhecimento do potencial de discriminação ao utilizar algoritmos e IA varia consideravelmente entre os utilizadores, sendo que muitos desconhecem o modo como esses sistemas podem conduzir e perpetuar ou até reforçar a discriminação, em especial a discriminação indireta. Essa discriminação ocorre quando uma regra aparentemente neutra prejudica uma pessoa ou um grupo que partilha as mesmas características comparativamente com outras pessoas, conforme observado nas diretivas relativas à igualdade racial e no emprego. Os dados da FRA — com base no relatório da agência publicado sobre IA — mostram que os desenvolvedores e os utilizadores do setor público e privado de IA muitas vezes não avaliam pormenorizadamente, quando o fazem, se os sistemas automatizados que operam são ou não discriminatórios.

Reconhecendo o desafio importante de utilizar IA de uma forma não discriminatória e aumentar, não reduzir, a igualdade, as organizações internacionais, a UE e os Estados-Membros estão ativos de diversas formas em relação à formulação de políticas e à elaboração de legislação sobre IA, que também deverá responder à necessidade de não discriminação. No seu *Livro Branco sobre a inteligência artificial – Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança* <sup>(40)</sup>, que descreve planos para uma eventual proposta legislativa, a Comissão Europeia salientou que a IA implica vários riscos, nomeadamente a discriminação com base em diferentes motivos protegidos. Tal foi também salientado no **Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025**.

Estas iniciativas e preocupações sublinham o risco de discriminação ao utilizar a IA em vários aspetos da vida e a necessidade de nova regulamentação. A potencial ampla adoção da IA pode conduzir a discriminação em aspetos da vida por motivos que excedem os abrangidos no direito derivado da UE existente em matéria de antidiscriminação.



### PARECER 3 DA FRA

A UE e os seus Estados-Membros devem avaliar aprofundadamente o impacto do aumento da dependência de algoritmos e da IA na tomada de decisões na igualdade de tratamento e não discriminação e introduzir salvaguardas pertinentes dos direitos fundamentais para reduzir este impacto. Tal contribuiria para diminuir os riscos relacionados com a incorporação de potenciais preconceitos discriminatórios em algoritmos e na IA utilizados na tomada de decisões.

A este respeito, a UE deve também equacionar financiar investigação orientada sobre discriminação por meio da IA e dos algoritmos.

<sup>(40)</sup> Comissão Europeia (2020), *Livro Branco sobre a inteligência artificial: Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança*.



## NÃO DENÚNCIA DA DISCRIMINAÇÃO E ESCASSA SENSIBILIZAÇÃO PARA OS DIREITOS

Os dados do inquérito da FRA revelam que as vítimas de discriminação tendem a não denunciar os incidentes que sofreram a uma autoridade ou organismo por várias razões, nomeadamente não saberem a quem recorrer. Esta é realidade apesar da existência de organismos para a igualdade de tratamento em todos os Estados-Membros, conforme exigido nos termos do artigo 13.º da Diretiva Igualdade Racial, que também estipula que esses organismos devem «proporcionar assistência independente às vítimas da discriminação nas diligências que efetuarem contra essa discriminação» (41).

As conclusões dos inquéritos da FRA revelam níveis significativos de casos de discriminação que não são denunciados em geral, com os organismos para igualdade de tratamento na UE a receberem menos denúncias de discriminação do que outros locais onde podem ser apresentadas queixas. Tal indica que os processos e sistemas existentes para denunciar experiências de discriminação são amiúde ineficazes e nem sempre ajudam as vítimas de discriminação na procura pela obtenção de reparação e acesso à justiça.

Especificamente:

- as conclusões de todos os inquéritos da FRA mostram baixas taxas de denúncia de incidentes discriminatórios entre todos os grupos da população inquiridos (42);
- as baixas taxas de denúncia são consistentes ao longo do tempo, nos países e nos diferentes grupos da população abrangidos nos inquéritos da FRA — as taxas médias de denúncia para os diferentes grupos da população são:
  - ★ 12 % (EU-MIDIS II 2016)
  - ★ 23 % (segundo inquérito antissemitismo 2018)
  - ★ 11 % (LGBTI UE 2019 [Lésbicas, gays, bissexuais, transgénero e intersexo] Inquérito II)
  - ★ 10 % (Inquérito sobre os Direitos Fundamentais 2019)
  - ★ 21 % (Inquérito aos ciganos e comunidades itinerantes 2019);
- consequentemente, os incidentes de discriminação mantêm-se em grande medida invisíveis para as instituições que têm a obrigação legal de prestar assistência às vítimas de discriminação, designadamente os organismos para a igualdade de tratamento;
- os dados do EU-MIDIS II em 2016 mostram que a maioria das queixas foi apresentada a um empregador (36 %), com cerca de 13 % dos incidentes denunciados a sindicatos e comités de pessoal e outros 17 % denunciados à polícia quando relacionados com a entrada numa discoteca ou num bar (43);
- apenas 4 % do total de denúncias de discriminação foram feitas a um organismo para a igualdade de tratamento, um número inquietantemente baixo;
- embora as taxas globais de denúncia de discriminação sejam baixas, são evidentes variações nos Estados-Membros e grupos inquiridos — as vítimas de discriminação oriundas de grupos de minorias étnicas ou da imigração (incluindo ciganos e comunidades itinerantes) residentes na Finlândia, nos Países Baixos, na Irlanda, na Suécia e na Dinamarca

(41) Para mais informações sobre quando foram criados organismos para a igualdade nos Estados-Membros da UE, consultar «[Diretório europeu de organismos para a igualdade](#)», mantido pela Equinet.

(42) FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2018), *Experiências e perceções de antissemitismo – Segundo inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra judeus na UE*, Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* [Ciganos e comunidades itinerantes em seis países – Inquérito sobre ciganos e comunidades itinerantes], Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2019), *Inquérito sobre os Direitos Fundamentais*.

(43) FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 22.

(países listados por ordem numérica) tendem a denunciar mais frequentemente incidentes discriminatórios do que inquiridos noutros países <sup>(44)</sup>.

Números baixos ou altos de denúncia de incidentes de discriminação nos Estados-Membros não refletem necessariamente a prevalência ou natureza da discriminação nesses Estados-Membros. Ao invés, o número de incidentes denunciados pode atuar como um indicador da vontade das pessoas de denunciarem discriminação, que é afetada pelos níveis de confiança nas instituições e pelos níveis de conhecimento da legislação em matéria de igualdade, dos direitos de igualdade e dos organismos para a igualdade de tratamento.

Números elevados de casos denunciados podem por vezes indicar que os sistemas de denúncia estão a funcionar, ao passo que números baixos indicam potencialmente o contrário. Além disso, as variações de um ano para outro nas taxas de denúncia não indicam necessariamente flutuações na prevalência da discriminação. Pelo contrário, podem refletir alterações nos sistemas de denúncia, uma maior disposição e capacidade entre as vítimas e as testemunhas para denunciar incidentes, ou uma melhor capacidade dos organismos competentes para lidar com esses incidentes convenientemente.

Os dados do inquérito da FRA revelam que as principais razões para não denunciar incluem as que se seguem.

— Em todos os inquéritos da FRA, a principal razão apontada para não denunciar um incidente de discriminação é o facto de se considerar que nada aconteceria ou mudaria em resultado da denúncia. Esta razão específica foi referida por:

- ★ 52 % dos inquiridos no segundo inquérito sobre antissemitismo que não denunciaram o último incidente de discriminação <sup>(45)</sup>;
- ★ 41 % das vítimas de discriminação no Inquérito EU LGBTI II <sup>(46)</sup>;
- ★ 35 % das vítimas de discriminação oriundas de uma minoria étnica ou da imigração EU-MIDIS II <sup>(47)</sup>;
- ★ mais de 36 % dos inquiridos da população geral no Inquérito sobre os Direitos Fundamentais que não denunciaram o último incidente de discriminação que sofreram <sup>(48)</sup>.

— Outras razões referidas frequentemente para não denunciar incluem considerar que a discriminação é difícil de provar e o que incidente poderá ser demasiado trivial ou não merecer a pena denunciar.

Conforme ilustrado pelas conclusões do inquérito «EU LGBTI II» da FRA, as razões adicionais para não denunciar incidentes incluem:

- ★ não valer a pena denunciar a discriminação, uma vez que está sempre a acontecer (33 %);
- ★ não quererem revelar que se identificam como LGBTI (21 %);
- ★ não confiar nas autoridades (31 %);
- ★ ter receio de que o incidente não será levado a sério (23 %);
- ★ não saber como ou onde fazer a denúncia (15 %);
- ★ sentirem-se magoadas, traumatizadas ou demasiado estressadas para lidar ativamente com a denúncia (13 %) <sup>(49)</sup>.

Estas conclusões apontam para diferentes graus de eficácia da legislação, das políticas e dos organismos existentes que visam combater a discriminação e garantir a igualdade para

<sup>(44)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 43; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* [Ciganos e comunidades itinerantes em seis países – Inquérito sobre ciganos e comunidades itinerantes], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 31.

<sup>(45)</sup> FRA (2018), *Experiências e perceções de antissemitismo – Segundo inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra judeus na UE*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 59.

<sup>(46)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 37.

<sup>(47)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 49.

<sup>(48)</sup> FRA (2020), *O que significam os direitos fundamentais para as pessoas na UE? Inquérito sobre os Direitos Fundamentais 2019*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(49)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 37.

todos nos Estados-Membros. Também sugerem níveis diferentes de sensibilização para os direitos entre os diferentes grupos inquiridos nos diferentes países. Com efeito, os dados do inquérito da FRA mostram que, contrariamente às conclusões relativas à população em geral, os organismos para a igualdade de tratamento continuam a ser em grande medida desconhecidos entre os grupos da população em risco de discriminação, tais como as minorias étnicas e os imigrantes. Ademais, o conhecimento da legislação contra a discriminação e de eventuais mecanismos de reparação, nomeadamente organismos para a igualdade de tratamento, varia consideravelmente nos países e grupos inquiridos.

- Em média, o nível de conhecimento de que a discriminação é ilegal entre os inquiridos no EU-MIDIS II é relativamente elevado (67 %) <sup>(50)</sup>.
- Em contrapartida, o nível de conhecimento dos inquiridos do EU-MIDIS II sobre qualquer organização que preste apoio ou aconselhamento às vítimas de discriminação, nomeadamente organismos para a igualdade de tratamento, é muito baixo: 71 % não conhecem tal organização, enquanto 62 % não reconhecem o nome de qualquer organismo para a igualdade de tratamento no seu país <sup>(51)</sup>.
- O conhecimento dos organismos para a igualdade de tratamento entre a população em geral é relativamente elevado, comparativamente com as minorias étnicas ou os imigrantes e os seus descendentes. Em média, nos 27 Estados-Membros da UE (UE-27), três em cada cinco inquiridos (61 %) no Inquérito sobre os Direitos Fundamentais têm conhecimento de, pelo menos, um organismo para a igualdade de tratamento no seu país – que inclui o conhecimento de organismos para a igualdade de tratamento que abrangem a origem racial e étnica e o género como motivos de discriminação. Mais de metade (52 %) do total de inquiridos conhece um organismo para a igualdade que abrange no seu mandato a origem racial ou étnica como um motivo de discriminação <sup>(52)</sup>.
- No entanto, esta percentagem é menor entre aqueles que não são cidadãos do país de inquérito (34%) do que entre aqueles que são cidadãos (53 %). De igual modo, 45 % dos inquiridos no Inquérito sobre os Direitos Fundamentais que consideram pertencer a uma minoria étnica têm conhecimento de um organismo para a igualdade de tratamento que abrange a origem racial ou étnica como um motivo de discriminação, comparativamente com 53 % dos que não consideram pertencer a uma minoria étnica <sup>(53)</sup>.
- Os dados do Inquérito sobre os Direitos Fundamentais revelam ainda que, na UE-27, o conhecimento da população geral de um organismo para a igualdade de tratamento difere ligeiramente por deficiência. Mais de metade (55 %) dos inquiridos que estão limitados gravemente nas suas atividades diárias indicam que conhecem um organismo para a igualdade de tratamento, seguidos de 57 % dos inquiridos que estão limitados, mas não gravemente e 63 % dos inquiridos sem limitação.
- De modo geral e nos diferentes inquéritos da FRA, o conhecimento dos inquiridos de um organismo para a igualdade de tratamento varia em função do seu nível de educação – os inquiridos com níveis de escolaridade mais baixos tendem a ter menos conhecimento dessas instituições.
- Mesmo que o conhecimento de organismos para a igualdade de tratamento específicos seja superior (por exemplo no caso da população geral e das pessoas LGBTI) <sup>(54)</sup>, este facto não está correlacionado com uma taxa substancialmente maior de denúncia.
- Os dados da FRA sobre organismos para a igualdade de tratamento revelam que os organismos para a igualdade de tratamento na Chéquia, Dinamarca, Irlanda, Letónia, Polónia e Suécia estão num nível superior em termos de pessoal e dimensão do orçamento

<sup>(50)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segundo Inquérito sobre minorias e discriminação na União Europeia – Principais resultados*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 55.

<sup>(51)</sup> *Ibid.*, p. 51–53.

<sup>(52)</sup> FRA (2020), *O que significam os direitos fundamentais para as pessoas na UE? Inquérito sobre os Direitos Fundamentais*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(53)</sup> *Ibid.*

<sup>(54)</sup> FRA (2020), *O que significam os direitos fundamentais para as pessoas na UE? Inquérito sobre os Direitos Fundamentais 2019*, Luxemburgo, Serviço das Publicações; FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* [Um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de tratamento das pessoas LGBTI], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 35–37.

em relação às populações dos países e 50 % ou mais dos inquiridos do EU-MIDIS II da FRA afirmam que têm conhecimento de organismos para a igualdade de tratamento nesses países (com um nível ligeiramente mais baixo de conhecimento na Irlanda e na Suécia, que se cifra em cerca de 40 %).

- Em comparação, os dados da FRA revelam que os organismos para a igualdade de tratamento na Alemanha, Áustria, Bulgária, Eslovénia, Espanha, Grécia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Roménia estão no nível inferior em termos de pessoal e dimensão do orçamento em relação às populações dos países, com 30 % ou menos dos inquiridos do EU-MIDIS II a terem conhecimento de organismos para a igualdade de tratamento nesses países.

Níveis baixos de conhecimento de organismos para a igualdade de tratamento comprometem o papel importante que devem desempenhar na prestação de assistência às vítimas de discriminação. Os dados disponíveis confirmam uma ligação entre os recursos afetados a organismos para a igualdade de tratamento (pessoal e orçamento) e o conhecimento desses organismos entre a população. Tal indica que os organismos para a igualdade de tratamento que são jurídica e financeiramente mais fortes são suscetíveis de desempenhar um papel mais eficaz no aumento do nível de sensibilização para os direitos das potenciais vítimas de discriminação e das testemunhas desses incidentes. Isto incluiria a sua capacidade de implementar medidas específicas para alcançar pessoas ou grupos em maior risco de discriminação.

Note-se, contudo, que níveis mais elevados de sensibilização para organismos para a igualdade de tratamento nem sempre se correlacionam necessariamente com níveis mais elevados de denúncia a esses organismos. É este o caso até mesmo para alguns dos organismos que se encontram no nível superior no que diz respeito ao rácio dos seus recursos humanos e financeiros em relação à dimensão da população do país onde estão estabelecidos.

A UE e os seus Estados-Membros iniciaram esforços concretos para encorajar a denúncia aos organismos e às autoridades relevantes no domínio do crime de ódio, que é uma das formas mais graves de discriminação <sup>(55)</sup>. Em março de 2021, o Grupo de Alto Nível da UE sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância aprovou um conjunto de princípios orientadores para encorajar as vítimas a denunciarem crimes de ódio às autoridades responsáveis pela aplicação da lei <sup>(56)</sup>. O grupo de trabalho sobre o registo dos crimes de ódio, recolha de dados e incentivo à denúncia desenvolveu esses princípios, através de atividades agilizadas pela FRA.

Alguns aspetos dos princípios orientadores fundamentais sobre incentivar a denúncia de crimes de ódio são pertinentes no contexto de incentivar a denúncia de discriminação a organismos para a igualdade de tratamento. A realidade é esta, não obstante os mandatos de alguns organismos para a igualdade de tratamento abrangerem explicitamente o crime de ódio, que é normalmente abordado nos termos das disposições do direito penal.

Os princípios 5, 6, 8 e 9 assumem especial interesse no contexto de incentivar a denúncia a organismos para a igualdade de tratamento. Esses princípios estão em grande medida relacionados com:

- estabelecer uma cooperação estrutural e formalizada entre organismos para a igualdade, a polícia e as organizações da sociedade civil, nomeadamente sistemas eficazes de encaminhamento;
- criar canais acessíveis de denúncia para vítimas e testemunhas, tais como a denúncia por terceiros;

<sup>(55)</sup> FRA (2012), *Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights* [Tornar visíveis os crimes de ódio na União Europeia: reconhecer os direitos das vítimas], Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(56)</sup> Comissão Europeia, Grupo de Alto Nível da UE sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância, grupo de trabalho sobre o registo dos crimes de ódio, recolha de dados e incentivo à denúncia (2021), *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities* [Princípios orientadores fundamentais sobre incentivar a denúncia de crimes de ódio – O papel das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades competentes], Luxemburgo, Serviço das Publicações.

- proporcionar uma abordagem adaptada a pessoas em risco de vitimização motivada por preconceitos.

As vítimas de crimes e assédio motivados por preconceitos podem dirigir-se aos organismos para a igualdade de tratamento relativamente a incidentes que não satisfazem o limiar para serem classificados como infração penal. Protocolos de encaminhamento formalizados e eficazes entre as autoridades competentes, dependendo da sua competência para um determinado caso, constituem um passo importante para as vítimas de discriminação no sentido de procurarem apoio, proteção e reparação. Essa cooperação interinstitucional engloba sensibilizar para os direitos e alavancar o conhecimento dos organismos para a igualdade de tratamento entre a população em geral e as pessoas que estão expostas a maior risco de discriminação.

## PARECER 4 DA FRA

A Comissão e os Estados-Membros devem equacionar elaborar princípios orientadores específicos sobre incentivar a denúncia de discriminação aos organismos para a igualdade no âmbito das atividades do Grupo de Alto Nível da UE sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade e em estreita cooperação com a Equinet, organismos para a igualdade de tratamento e organizações da sociedade civil pertinentes.

No tocante a incentivar a denúncia, a UE e os Estados-Membros devem ponderar transferir os ensinamentos adquiridos com as atividades agilizadas pela FRA sobre incentivar a denúncia de crimes de ódio no âmbito do Grupo de Alto Nível da UE sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância para o contexto de incentivar a denúncia de discriminação aos organismos para a igualdade de tratamento. Os princípios orientadores fundamentais sobre incentivar a denúncia de crimes de ódio, conforme aprovados pelo Grupo de Alto Nível, poderão ser adaptados ao contexto da denúncia de discriminação aos organismos para a igualdade de tratamento, nomeadamente no que diz respeito a:

- criar sistemas eficazes de encaminhamento entre organismos para a igualdade de tratamento, a polícia e organizações da sociedade civil;
- proporcionar canais de denúncia acessíveis, incluindo a denúncia por terceiros;
- proporcionar uma abordagem adaptada a pessoas em risco de discriminação.

Os Estados-Membros devem intensificar os seus esforços destinados a assegurar que os organismos para a igualdade de tratamento dispõem dos meios necessários para sensibilizar para a sua existência e missão, designadamente em grupos da população em risco de discriminação, bem como entre a população em geral.

A Comissão Europeia e os Estados-Membros devem promover investigação independente com grupos da população mais afetados pela discriminação, a fim de explorar os vários fatores que podem influenciar a decisão das pessoas de denunciar ou não aos organismos para a igualdade de tratamento.

Os Estados-Membros da UE devem intensificar esforços para sensibilizar para a legislação contra a discriminação e os mecanismos de reparação pertinentes, em especial entre todos os grupos da população em risco de discriminação, em consonância com o artigo 10.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 12.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

Os Estados-Membros da UE devem intensificar esforços para usarem instrumentos, tais como obrigações de igualdade no setor público e avaliações de impacto em matéria de igualdade, para garantir a implementação do princípio da igualdade de tratamento.

## EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS ORGANISMOS PARA A IGUALDADE DE TRATAMENTO

A aplicação eficaz da legislação existente exige estruturas e mecanismos apropriados para melhorar o cumprimento da lei, bem como a confiança nos organismos envolvidos na promoção da igualdade. A este respeito, é crucial que os organismos para a igualdade de tratamento sejam eficazes.

O artigo 13.º da Diretiva Igualdade Racial estipula que os «Estados-Membros designarão um ou mais órgãos para a promoção da igualdade de tratamento entre todas as pessoas, sem qualquer discriminação por motivo de origem racial ou étnica. Esses órgãos podem estar integrados em organismos responsáveis, a nível nacional, pela defesa dos direitos humanos ou pela salvaguarda dos direitos individuais».

Nos termos da diretiva, as competências desses organismos para a igualdade deverão incluir proporcionar assistência independente às vítimas de discriminação nas diligências que efetuarem contra essa discriminação; levar a cabo inquéritos independentes sobre a discriminação; e publicar relatórios independentes e formular recomendações sobre qualquer questão relacionada com tal discriminação. A diretiva confere aos Estados-Membros uma ampla margem para criarem organismos para a igualdade de tratamento de acordo com as suas próprias tradições e disposições institucionais.

Em 2018, a Comissão Europeia publicou uma recomendação relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento que identifica três domínios nos quais os Estados-Membros poderão implementar medidas que permitam aos organismos para a igualdade de tratamento promover plenamente a igualdade de tratamento e exercer eficazmente as atribuições que lhes são conferidas nos termos da legislação da UE. Estas dizem respeito ao seu mandato; à sua independência e eficácia; e à forma como cooperam e se coordenam entre si, com as autoridades públicas e outras organizações.

Conforme observado pela Comissão Europeia <sup>(57)</sup>, o papel e o estatuto dos organismos para a igualdade de tratamento continuam a diferir consideravelmente nos Estados-Membros, com um grande grau de diversidade na sua estrutura, nos motivos de discriminação e nos aspetos da vida abrangidos pelos seus mandatos, as suas funções, a sua independência e os recursos humanos, financeiros e técnicos ao seu dispor. Esta falta de uniformidade entre organismos para a igualdade de tratamento nos Estados-Membros resulta em lacunas na proteção contra a discriminação na UE. Esta constatação de diversidade contínua dos organismos para a igualdade de tratamento — apesar da Recomendação da Comissão Europeia relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento, que se destinava a resolver algumas dessas lacunas, adotada em 2018 — confirma que existe margem para harmonizar o papel e a posição dos organismos para a igualdade de tratamento na UE e reforçar os seus mandatos.

A Comissão Europeia anunciou ainda no Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025 que explorará a possibilidade de propor nova legislação para reforçar os organismos para a igualdade de tratamento até 2022.

A Equinet desenvolveu dois conjuntos de indicadores que podem ajudar a UE e os seus Estados-Membros nos respetivos esforços para reforçar os organismos para a igualdade de tratamento.

O conjunto de indicadores relativo aos mandatos incide sobre os motivos de discriminação e aspetos da vida abrangidos pelos organismos para a igualdade de tratamento, a sua natureza e âmbito das suas competências no que diz respeito à prestação de assistência independente às vítimas de discriminação, aos seus poderes de tomada de decisões, à sua capacidade para realizar inquéritos e investigação e à sua função consultiva.

---

<sup>(57)</sup> Comissão Europeia (2021), *Commission Staff Working Document — Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies* [Organismos para a igualdade de tratamento e a aplicação da Recomendação da Comissão relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento], SWD(2021) 63 final, Bruxelas, 19 de março de 2021.



O conjunto de indicadores relativo à independência incide sobre os quadros jurídicos que instituem organismos para a igualdade de tratamento, a sua capacidade para exercer as respetivas funções sem interferência, o orçamento e recursos atribuídos aos organismos para a igualdade de tratamento e a nomeação e responsabilização dos dirigentes dos organismos para a igualdade de tratamento.

O papel importante dos organismos para a igualdade de tratamento na aplicação do princípio da igualdade é também evidenciado nas funções atribuídas aos organismos para a igualdade de tratamento em várias iniciativas da UE: o Plano de ação da UE contra o racismo 2020–2025<sup>(58)</sup>; a Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas<sup>(59)</sup>; a Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos<sup>(60)</sup>; a proposta de Regulamento que estabelece disposições comuns relativas aos fundos da UE para o período 2021–2027 (Regulamento Disposições Comuns)<sup>(61)</sup>; e a nova proposta relativa a medidas vinculativas em matéria de transparência salarial<sup>(62)</sup>. Cada uma destas iniciativas atribui papéis ativos aos organismos para a igualdade de tratamento que exigem que estes organismos afetem recursos para que possam cumprir essas tarefas de forma eficaz e independente.

Mais concretamente, o Regulamento Disposições Comuns prevê a participação de organismos para a igualdade de tratamento em comités de acompanhamento dos programas financiados pela UE. Estes comités serão responsáveis por examinar se os programas financiados pela UE cumprem ou não as condições favoráveis necessárias para aceder e usar fundos da UE ao longo do período de programação.

## ↑ PARECER 5 DA FRA

Os Estados-Membros da UE devem assegurar que os organismos para a igualdade de tratamento conseguem cumprir eficazmente as suas funções, conforme atribuídas pela Diretiva Igualdade Racial e no que diz respeito aos papéis previstos para si no Plano de ação da UE contra o racismo; na Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas; na Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos; na proposta de Regulamento que estabelece disposições comuns relativas aos fundos da UE para o período 2021–2027 e na proposta relativa a medidas vinculativas em matéria de transparência salarial.

Tal implica que os organismos para a igualdade de tratamento recebam mandatos suficientemente amplos e lhes sejam afetados recursos humanos, financeiros e técnicos adequados para exercerem todas as suas atribuições estatutárias de forma eficaz e independente. O relatório de 2021 da Comissão Europeia sobre a aplicação das Diretivas Igualdade Racial e Igualdade no Emprego também salienta esta necessidade.

<sup>(58)</sup> Comissão Europeia (2020), *Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelas, 18 de setembro de 2020.

<sup>(59)</sup> Comissão Europeia (2020), *Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020–2025)*, COM(2020) 258 final, Bruxelas, 24 de junho de 2020.

<sup>(60)</sup> Conselho da União Europeia (2021), *Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos*, Bruxelas, 2 de março de 2021.

<sup>(61)</sup> Comissão Europeia (2018), *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos*, COM(2018) 375 final, Bruxelas, 29 de maio de 2018.

<sup>(62)</sup> Comissão Europeia (2021), *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que reforça a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres mediante a transparência salarial e mecanismos de fiscalização do cumprimento*, COM(2021) 93 final, Bruxelas, 4 de março de 2021.

Ao fazê-lo, os Estados-Membros devem ter em devida consideração a Recomendação (UE) 2018/951 da Comissão Europeia, de junho de 2018, relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento. Tal inclui permitir que os organismos para a igualdade de tratamento recebam e tramitem queixas (incluindo queixas apresentadas por terceiros) e prestem assistência às vítimas de discriminação; publiquem relatórios e recomendações independentes sobre quaisquer questões relacionadas com a discriminação; recolham dados através de inquéritos independentes, que contribuam para a base factual para monitorizar os níveis de discriminação; e promovam a sensibilização para a existência de organismos para a igualdade de tratamento entre as populações que visa servir.

Os Estados-Membros são encorajados a aplicar integralmente as medidas incluídas na Recomendação da Comissão Europeia relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento, a fim de assegurar que estes organismos podem realizar o seu imenso potencial e promover a igualdade de tratamento na prática.

Além disso, incentiva-se a Comissão Europeia a propor nova legislação até 2022 destinada a reforçar os organismos para a igualdade de tratamento, conforme indicado no Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025. A proteção heterogénea contra a discriminação na UE que resulta da diversidade na configuração dos organismos para a igualdade de tratamento constitui um argumento a favor de tal legislação, em particular tendo em conta que a igualdade é um dos valores fundamentais da União.

Atendendo à variedade de tradições e sistemas jurídicos nos Estados-Membros, encoraja-se prosseguir um intercâmbio de práticas para identificar de que modo as medidas implementadas num país — destinadas a reforçar organismos para a igualdade de tratamento — poderão ser transferidas para outro. Os Estados-Membros poderão solicitar a assistência da Comissão Europeia, da FRA e da Equinet para facilitar esses intercâmbios de práticas.

Incentiva-se os Estados-Membros a aplicarem os indicadores desenvolvidos pela Equinet para medir a conformidade com as normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento e adotar medidas para reforçar esses organismos convenientemente.

A UE deve assegurar que são atribuídos à Equinet os recursos humanos, técnicos e financeiros que lhe permita continuar a desenvolver e assegurar a implementação dos seus conjuntos de indicadores, assistir a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os organismos para a igualdade de tratamento na monitorização da aplicação prática da Recomendação relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento. Tal contribuiria para o reforço dos organismos para a igualdade de tratamento.



## PROMOVER A RECOLHA E UTILIZAÇÃO DE DADOS RELATIVOS À IGUALDADE, INCLUINDO A CORRETA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO GERAL SOBRE A PROTEÇÃO DE DADOS

De acordo com o *Manual europeu dos dados sobre a igualdade* <sup>(63)</sup>, por «dados sobre a igualdade» entende-se um elemento de informação que é útil para descrever e analisar a situação em termos de igualdade. Esses dados são indispensáveis para informar uma avaliação baseada em dados concretos da aplicação das políticas contra a discriminação a nível da UE e dos Estados-Membros, bem como para capacitar os grupos da população em risco de discriminação.

Quando recolhidas regular e sistematicamente, essas informações são essenciais para ajudar os Estados-Membros a avaliar a sua conformidade com as obrigações em matéria de direitos humanos. Também permite aos decisores políticos monitorizar tendências nos resultados da aplicação da legislação, das políticas e das medidas que a UE e os seus Estados-Membros adotam para promover a igualdade de tratamento. Neste contexto, o Tribunal de Contas Europeu no seu Relatório Especial de 2016 intitulado *Iniciativas políticas e apoio financeiro da UE para a integração dos ciganos* — instou a Comissão Europeia a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de desenvolver uma metodologia comum e encorajar os Estados-Membros a recolherem dados estatísticos sobre a origem étnica <sup>(64)</sup>. Em resposta, a Comissão Europeia e a FRA cooperaram com pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos num grupo de trabalho que desenvolveu um quadro de indicadores relativos à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos e preencheu-o com dados. Estes trabalhos estão em curso.

Até à data, poucos Estados-Membros mantêm sistemas abrangentes ou uma abordagem coordenada em relação à recolha e utilização de dados sobre igualdade, conforme observado nas Orientações destinadas a melhorar a recolha e utilização de dados sobre a igualdade, que o Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade da Comissão Europeia aprovou em 2018 <sup>(65)</sup>. Um subgrupo sobre dados relativos à igualdade específico, proporcionado pela FRA, elaborou essas orientações para oferecer orientações concretas sobre como melhorar a recolha e utilização de dados relativos à igualdade a nível nacional.

Alguns Estados-Membros começaram a aplicar essas orientações, que pertencem às dimensões institucionais, estruturais e operacionais da recolha e utilização de dados relativos à igualdade. Um **compêndio de práticas promissoras** <sup>(66)</sup> e uma ferramenta diagnóstica de levantamento complementam as orientações.

O subgrupo sobre dados relativos à igualdade identificou vários problemas na utilização e recolha de dados relativos à igualdade comuns a muitos Estados-Membros, nomeadamente um desequilíbrio nos motivos de discriminação e aspetos da vida relativamente aos quais é feita a recolha de dados; falta de consistência e coerência das definições, classificações e categorizações, que afeta a comparabilidade de estatísticas sobre igualdade entre e nos Estados-Membros; consultas insuficientes com partes interessadas pertinentes e grupos afetados na conceção e implementação da recolha de dados; recolha intermitente de dados que não permite uma análise de tendências ao longo do tempo; e a interpretação inexata dos quadros de proteção de dados, na medida que digam respeito aos dados relativos à igualdade.

Esta falta de dados significa que a UE e os Estados-Membros não dispõem do quadro completo quando pretendem abordar as experiências de milhões de pessoas na UE, caracterizadas pela discriminação com base em diferentes motivos e em diferentes aspetos da vida. Ademais, a insuficiência resultante de dados pertinentes impede a UE e os

<sup>(63)</sup> Comissão Europeia (2016), *European handbook on equality data* [Manual europeu dos dados sobre a igualdade], Luxemburgo, Serviço das Publicações, p. 15.

<sup>(64)</sup> Tribunal de Contas Europeu (2016), *Iniciativas políticas e apoio financeiro da UE para a integração dos ciganos: realizaram-se progressos significativos na última década, mas são necessários mais esforços no terreno*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

<sup>(65)</sup> Comissão Europeia, Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, subgrupo sobre dados relativos à igualdade (2018), *Orientações destinadas a melhorar a recolha e utilização de dados sobre a igualdade*, Bruxelas, Comissão Europeia.

<sup>(66)</sup> FRA (2020), «*Compêndio de práticas promissoras para recolha de dados relativos à igualdade*».

Estados-Membros de monitorizarem eficazmente a situação em termos de igualdade. Os dados relativos à igualdade podem também ajudar a melhorar a avaliação de potencial discriminação e preconceitos quando os algoritmos e a IA são cada vez mais utilizados na tomada de decisões.

A ausência de dados robustos e sistematicamente recolhidos, aliada ao número muito reduzido de casos de discriminação comunicados às autoridades pertinentes, aos organismos e tribunais competentes, oferece um quadro incompleto da realidade da discriminação na UE. Conforme observado na orientação n.º 1 sobre os dados relativos à igualdade, um serviço nacional de estatística, um organismo para a igualdade de tratamento ou um instituto de investigação poderia fazer o levantamento de «fontes existentes de dados relativos à igualdade nos Estados-Membros [...] e estabelecer uma base para uma abordagem mais sistemática em matéria de recolha de dados relativos à igualdade» <sup>(67)</sup>.

Para resolver as deficiências identificadas através desse levantamento, a orientação n.º 2 sobre dados relativos à igualdade sugere que as autoridades competentes poderão estabelecer um grupo de trabalho interinstitucional composto por, por exemplo, «ministérios, serviços nacionais de estatística, organismos competentes no domínio da igualdade, instituições nacionais de direitos humanos, instituições de investigação e a comunidade científica, bem como outros agentes e fornecedores de dados pertinentes, tais como representantes de autoridades locais pertinentes, o sistema judicial, a polícia, etc.» <sup>(68)</sup>.

Na sua *guidance note to data collection and disaggregation for monitoring progress in achieving the goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development* [Documento de orientação para a recolha e desagregação de dados, com vista a acompanhar o progresso na consecução dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável] o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos salienta o princípio dos direitos humanos de «não prejudicar» <sup>(69)</sup>. Conforme reconhecido nas *Orientações sobre a melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade*, «não prejudicar» significa que nenhuma atividade de recolha de dados deve criar nem reforçar a discriminação, o preconceito ou estereótipos existentes e que os dados recolhidos devem ser utilizados em benefício dos grupos que descrevem e da sociedade no seu todo <sup>(70)</sup>.

---

<sup>(67)</sup> Comissão Europeia, Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, Subgrupo para os dados sobre a igualdade de tratamento (2018), *Orientações sobre a melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade*, Bruxelas, Comissão Europeia p. 9.

<sup>(68)</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>(69)</sup> Gabinete do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2018), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development* [Uma Abordagem aos Dados baseada nos Direitos Humanos – Não deixar ninguém para trás na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável], Nova Iorque, Nações Unidas.

<sup>(70)</sup> Comissão Europeia, Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade, Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento (2018), *Orientações sobre a melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade*, Bruxelas, Comissão Europeia, p. 4.

## PARECER 6 DA FRA

Os Estados-Membros da UE devem assegurar a recolha sistemática de dados relativos à igualdade fiáveis, válidos e comparáveis, desagregados por sexo, origem racial e étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Os Estados-Membros devem recolher esses dados através dos meios descritos a seguir, com base na autoidentificação das pessoas em risco de discriminação. As organizações da sociedade civil que representam esses grupos da população devem contribuir para a elaboração de definições e indicadores relevantes.

Os Estados-Membros devem recorrer ao conjunto de fontes mais completo possível de dados relativos à igualdade, nomeadamente a nível nacional, juntamente com dados da FRA, censos da população; registos administrativos; inquéritos às famílias e individuais; inquéritos de vitimação; estudos comportamentais, dados relativos a queixas e investigação de organismos para a igualdade de tratamento; testes situacionais; monitorização da diversidade pelos empregadores e prestadores de serviços; e dados gerados através de estratégias de investigação qualitativa, tais como estudos de caso, entrevistas aprofundadas e entrevistas de peritos.

Os Estados-Membros devem reforçar a recolha regular e abrangente de dados relativos à igualdade através dos seus serviços nacionais de estatística e outras agências governamentais pertinentes. Tal inclui a compilação sistemática de estatísticas relativas à igualdade com base em censos da população e das famílias, registos administrativos e inquéritos oficiais a nível da UE, tais como as estatísticas do rendimento e das condições de vida na União Europeia, o Inquérito às Forças de Trabalho e outros inquéritos representativos. Para permitir a monitorização dos resultados relativos à igualdade, essas fontes de dados devem (i) abranger grupos sub-representados em risco de discriminação e (ii) incluir informações sobre experiências de discriminação em razão do sexo, da origem racial e étnica, da religião ou crença, da deficiência, da idade ou da orientação sexual.

Para desenvolver estratégias para captar adequadamente situações nas quais se cruzam ou atuam em combinação entre si diferentes motivos de discriminação — ou seja, discriminação múltipla e intersetorial —, os Estados-Membros devem usar um conjunto abrangente de ferramentas de recolha de dados relativos à igualdade, nomeadamente inquéritos quantitativos de grande escala que cubram diferentes grupos da população e motivos de discriminação, juntamente com testes de discriminação, que se trata de um método consolidado para gerar dados objetivos de discriminação.

Os Estados-Membros devem intensificar esforços para uma abordagem coordenada da recolha de dados relativos à igualdade e usar esses dados como base para elaborar políticas baseadas em informações concretas destinadas a promover a igualdade e a não discriminação. A este respeito, os Estados-Membros devem ter devidamente em conta as Orientações sobre a melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade adotadas pelo Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade. Encorajam-se os Estados-Membros a usarem a ferramenta de levantamento e o compêndio de práticas que complementam estas orientações. As instituições e os organismos da UE devem ponderar a aplicação destas orientações no seio das suas próprias estruturas.

Em consonância com a Orientação n.º 2 das Orientações sobre a melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade, os Estados-Membros devem equacionar permitir que os organismos para a igualdade de tratamento promovam a cooperação interinstitucional na recolha e utilização de dados relativos à igualdade. Tal pode ser conseguido através da criação de estruturas (por exemplo, um grupo de trabalho interinstitucional) que permite a cooperação sistemática e de longo prazo entre entidades competentes em qualquer país. Os Estados-Membros que atribuam um mandato a organismos para igualdade de tratamento com essa função de coordenação devem assegurar que esses organismos dispõem da capacidade, dos conhecimentos especializados e dos recursos necessários.

## A RECOLHA DE DADOS RELATIVOS À IGUALDADE NOS TERMOS DO REGULAMENTO GERAL SOBRE A PROTEÇÃO DE DADOS

O 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 — Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) — entrou em vigor em 25 de maio de 2018. Tal suscitou reflexões sobre de que modo recolher e tratar legalmente categorias especiais de dados (artigo 9.º do RGPD), tais como as relacionadas com a origem racial ou étnica, a saúde, a religião ou crença, ou a orientação sexual de uma pessoa. Por exemplo, as *Orientações sobre a melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade* aprovadas pelo Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade observam que «os requisitos em matéria de proteção de dados são [por vezes] entendidos como proibindo a recolha de dados pessoais, tais como a origem étnica, a religião ou a orientação sexual de uma pessoa» <sup>(71)</sup>. Contudo, em consonância com o artigo 9.º, n.º 2, alínea j), do RGPD, o tratamento de categorias especiais de dados pessoais é proibido, **salvo se** «o tratamento for necessário para [...] fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1, com base no direito da União ou de um Estado-Membro, que deve ser proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e prever medidas adequadas e específicas para a defesa dos direitos fundamentais e dos interesses do titular dos dados».

Por conseguinte, os Estados-Membros podem recolher e tratar dados relativos à igualdade baseados em categorias especiais de dados pessoais por motivos de interesse público substancial, para fins estatísticos e para fins de investigação científica ou histórica, garantindo que o titular dos dados deu o seu consentimento explícito para o tratamento desses dados pessoais para uma ou mais finalidades específicas [artigo 9.º, n.º 2, alínea a)].

Além disso, o considerando 26 do RGPD esclarece que os princípios da proteção de dados se aplicam a categorias especiais de dados pessoais que digam respeito a uma pessoa singular identificada ou identificável e não são aplicáveis a informações anónimas ou a dados pessoais tornados de tal modo anónimos, que o seu titular não seja ou já não possa ser identificado, tais como dados usados para fins estatísticos agregados para identificar e registar tendências em matéria de igualdade.

A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) publicou um **Parecer preliminar sobre proteção de dados e investigação científica** com o intuito de proporcionar segurança jurídica sobre as condições nas quais o tratamento desses dados é permitido e que salvaguardas têm de estar criadas ao recolhê-los. Este parecer da AEPD é pertinente para os responsáveis pela recolha dos dados e para os subcontratantes, que incluem instituições de investigação, o meio académico, agências governamentais a nível nacional e local, organismos para a igualdade de tratamento, instituições de direitos humanos, agências e organismos da UE (incluindo a FRA) e organizações da sociedade civil.

---

<sup>(71)</sup> *Ibid.*, p. 7.



## PARECER 7 DA FRA

O RGPD permite a recolha e o tratamento de categorias especiais de dados pessoais sob certas condições, nomeadamente para fins estatísticos ou de investigação [artigo 9.º, n.º 2, alíneas a), g) e j)].

Os responsáveis pela recolha e dados e os subcontratantes nos Estados-Membros da UE devem procurar aconselhamento junto das respetivas autoridades nacionais de proteção de dados e orientações adicionais do Comité Europeu para a Proteção de Dados (CEPD) e da AEPD sobre as salvaguardas que têm de ser aplicadas ao recolher e tratar categorias especiais de dados pessoais, nomeadamente para fins de investigação científica [artigo 9.º, n.º 2, alínea j)], do RGPD]. Ao fazê-lo, devem ter em devida conta o **Parecer preliminar sobre proteção de dados e investigação científica da AEPD, de 6 de janeiro de 2020** e as próximas orientações do CEPD sobre proteção de dados e investigação científica.

Toda a recolha e tratamento de dados pessoais devem realizar-se na observância cabal dos princípios e das salvaguardas estabelecidos no RGPD.



EUROPEAN UNION AGENCY  
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

# A PROMOVER E A PROTEGER OS SEUS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TODA A UE —

Para consultar o Parecer 1/2021 da FRA completo de 30 de abril de 2021, aceda a:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

INFORMAÇÕES ADICIONAIS



**FRA — AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Serviço das Publicações  
da União Europeia